

**Diritti regionali**  
*Rivista di diritto delle autonomie territoriali*  
ISSN: 2465-2709 - Anno 2016 - Fascicolo III

(Estratto)

**Il referendum sulla riforma costituzionale: argomenti a confronto**

(Atti del Seminario di studio svoltosi presso l'Università degli Studi di Messina,  
Dipartimento di Giurisprudenza, Sezione di Scienze Giuridiche  
e Storico-giuridiche «T. Martines», 6 giugno 2016)

*Interventi di:*

- Antonio Arena (Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche, Università di Messina)  
Alberto Randazzo (Ricercatore a t.d. di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Messina)  
Anna Maria Citrigno (Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Messina)  
Maria L. Quattrocchi (Ricercatore di Diritto costituzionale, Università di Messina)  
Stefano Agosta (Professore associato di Diritto costituzionale, Università di Messina)  
Claudio Panzera (Ricercatore di Diritto costituzionale, Università «*Mediterranea*» di Reggio Calabria)  
Alessio Rauti (Ricercatore di Diritto costituzionale, Università «*Mediterranea*» di Reggio Calabria)  
Alessandro Morelli (Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università «*Magna Græcia*» di Catanzaro)  
Giacomo D'Amico (Professore associato di Diritto costituzionale, Università di Messina)  
Giusi Sorrenti (Professore associato confermato di Diritto costituzionale, Università di Messina)  
Luigi D'Andrea (Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Messina)  
Giovanni Moschella (Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Messina)  
Antonino Spadaro (Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università «*Mediterranea*» di Reggio Calabria)  
Antonio Ruggeri (Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Messina)

(data di pubblicazione: 22 luglio 2016)

## **Presentazione**

di Alessandro Morelli

Il 6 giugno 2016, presso il Dipartimento di Scienze giuridiche, Sezione di Scienze Giuspubblicistiche e Storico-giuridiche «*Temistocle Martines*», dell'Università di Messina, ha avuto luogo un seminario tra studiosi degli Atenei di Messina, Reggio Calabria e Catanzaro, sul referendum che si svolgerà nel prossimo autunno riguardo al testo di legge costituzionale recante «*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*».

Nell'incontro, promosso dal prof. Antonio Ruggeri, i partecipanti sono stati invitati ad esprimere il proprio orientamento riguardo alla prossima consultazione referendaria, concentrando l'attenzione esclusivamente sugli aspetti procedurali e di contenuto della legge costituzionale. Si è così evitato di soffermarsi sulle implicazioni politiche del referendum o di criticare il testo di revisione per ciò che *non* contiene o che *dovrebbe* contenere in base alle convinzioni di ciascuno studioso. L'analisi ha, dunque, riguardato essenzialmente il metodo di approvazione della riforma e il merito della stessa.

Si pubblicano qui di seguito i testi degli interventi al seminario, debitamente rivisti e aggiornati dagli Autori, in una veste che, tuttavia, intende riprodurre l'originario carattere dialogico e la connotazione informale.

L'ordine di pubblicazione dei contributi corrisponde a quello dei relativi interventi, per consentire una più agevole comprensione dei riferimenti e dei reciproci richiami.

## **Minime considerazioni in vista del referendum costituzionale.**

### **Per una forma di governo parlamentare con bicameralismo asimmetrico**

di Antonio Arena\*

Del disegno di legge di revisione costituzionale, sul quale i cittadini italiani saranno chiamati a pronunciarsi in autunno, molto potrebbe dirsi, in positivo e in negativo.

Per ragioni di sintesi mi limito a prendere in esame solo due argomenti cruciali, tralasciandone altri. Vorrei, però, chiarire rapidamente le ragioni di questa scelta. A mio parere, alcune considerazioni che scaturiscono dalla lettura del testo di riforma si dimostrano potenzialmente idonee tanto a favorire quanto ad avversare il cambiamento (per esempio, alcune disposizioni sono caratterizzate da una forte indeterminatezza semantica – si pensi a quello che potrebbe divenire l'art. 57, V comma, Cost.). Altri rilievi concernono singoli articoli e pertanto hanno un'importanza secondaria, dal momento che siamo chiamati ad esprimere una valutazione complessiva. Altre osservazioni non sono comunque dirimenti (ad esempio, che il nuovo Senato presenti le maggiori affinità – nel contesto dell'Unione europea – con una Camera, il *Bundesrat* austriaco, che mal funziona e da tempo si pensa di sopprimere, non è un argomento decisivo, non solo per gli elementi strutturali e funzionali che in ogni caso distinguerebbero le due Camere, ma anche in quanto il nuovo Senato si inserirebbe in un contesto ordinamentale ed istituzionale comunque differente).

Tra le perplessità che nutro sulla riforma, la principale concerne il metodo. Anche questa volta, come già era accaduto in passato, essa è stata approvata esclusivamente dalle forze politiche di maggioranza. È invece preferibile che le leggi costituzionali e di revisione costituzionale vengano approvate con maggioranze tanto ampie da ricomprendere almeno una parte delle forze politiche d'opposizione. Tuttavia neppure questo tema mi sembra determinante, in quanto – al netto di altre considerazioni – oggi la Costituzione italiana (quantomeno nella sua seconda parte) rimane «un problema da risolvere» per il sistema politico complessivamente considerato.

---

\* Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche, Università di Messina.

Per rendersene conto, è sufficiente ricordare i contenuti del dibattito parlamentare, nel quale – salvo poche eccezioni – è emerso che tutti intendono cambiare la Costituzione vigente e i due principali poli d’opposizione (M5S e centrodestra) patrocinano radicali rivolgimenti costituzionali: gli uni convinti di dovere trasformare la democrazia rappresentativa in democrazia diretta, gli altri da tempo sostenitori della transizione ad una forma di governo presidenziale. Non si può non tenere conto del sistema politico attuale, in quanto è bene che la Carta costituzionale sia pienamente condivisa (se non da tutte) almeno da una parte consistente delle forze politiche rappresentate in Parlamento. Infatti non c’è costituzione che possa reggersi senza consenso.

La riforma è sposata dalle forze politiche che intendono mantenere più forti profili di continuità con l’assetto istituzionale esistente ed in particolare salvaguardare la forma di governo parlamentare. Credo che questo sia un primo argomento a favore del cambiamento. Ciò in quanto è da ritenere che la forma di governo parlamentare sia ancora quella meglio in grado di assicurare la tenuta della forma di Stato nonché di esprimere in termini giuridici i rapporti e gli elementi dialettici della società italiana (oggi, come ieri, attraversata da profonde spaccature politiche, sociali ed economiche).

Nel tempo della globalizzazione, il nuovo contesto economico e sociale sembra richiedere un rinnovamento delle prerogative attribuite alle seconde camere. In questo processo non dovrebbero mancare gli elementi di continuità con le esperienze pregresse. Le seconde camere – nei diversi ordinamenti dell’Unione europea che le prevedono – possono senz’altro mantenere ciascuna la propria peculiare identità (per esempio, il Senato irlandese può bene continuare ad essere concepito come «camera dei saperi» o il Consiglio Nazionale sloveno – almeno in parte – come «camera rappresentativa del mondo dell’economia e del lavoro»). Ciò non toglie che il ruolo delle seconde camere potrebbe essere accresciuto concependole tutte come organi di raccordo tra i diversi livelli di rappresentanza degli interessi sociali, «portando al centro» le istanze regionali e locali che in molti contesti rischierebbero altrimenti di determinare l’implosione di assetti statali pure consolidati, ed al tempo stesso consentendo alle autonomie (livello regionale/locale), tramite il Parlamento (livello nazionale), di inserirsi con efficacia nel procedimento di formazione degli atti legislativi in ambito europeo (livello sovranazionale). I Senati potrebbero – continuando a sviluppare questa idea – collocarsi, se così si può dire, *tra i livelli* e potrebbe allora parlarsi di un

«bicameralismo interlivello». In altri termini, la previsione di una seconda camera, oltre che legarsi all'idea di rappresentare le autonomie, si spiegherebbe proprio nel senso di consentire una maggiore partecipazione delle assemblee nazionali (e per il tramite di queste, delle autonomie locali) alla produzione normativa europea. Ma è evidente che l'attuale conformazione del controllo di sussidiarietà (di cui al Protocollo n. 2 allegato ai Trattati) non corrisponde a questo modello, potendone tutt'al più rappresentare un embrione: sarebbe invece necessario che tale prerogativa fosse assegnata *in esclusiva* alla camera alta (ovviamente negli ordinamenti che la prevedono). Uno sviluppo in tal senso del bicameralismo potrebbe servire anche alle stesse istituzioni europee che nonostante le novità introdotte a Lisbona continuano ad essere percepite come lontane dai cittadini e ad essere considerate prive di un'adeguata legittimazione di tipo democratico.

L'idea del raccordo tra lo Stato e le altre istituzioni territoriali è al centro degli intenti dei riformatori, mentre – anche in ragione dell'attuale formulazione dei Trattati e dei relativi protocolli – sembra ancora prematura l'attribuzione di esclusive competenze in relazione alle istituzioni europee (sebbene già nella presentazione delle «ragioni della riforma» fosse presente il riferimento allo «spostamento del baricentro decisionale connesso alla forte accelerazione del processo di integrazione europea e, in particolare, l'esigenza di adeguare l'ordinamento interno alla recente evoluzione della *governance* economica europea»: cfr. Senato della Repubblica, Disegno di legge costituzionale n. 1429, *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 seconda della Costituzione*, comunicato alla Presidenza l'8 aprile 2014, cit., 2).

Ma anche prescindendo dal contesto internazionale e sovranazionale, il superamento del bicameralismo paritario è necessario in relazione al regionalismo, è logica conseguenza del tipo di Stato. E questo è un secondo argomento a favore del cambiamento. Come osservato da Paladin «l'unico tipo di Stato nel quale il bicameralismo sembri essere attualmente necessario per definizione, è quello costituito dagli ordinamenti federali o che si autodenominano tali (o sono comunque contraddistinti da un forte grado di decentramento)» (L. Paladin, voce *Bicameralismo*, in *Enc. giur.*, vol. III, Roma, 1990, 1). La riforma potrebbe quindi costituire un passo in avanti nella

direzione della rivitalizzazione delle Regioni, esplicitando un'idea in qualche modo insita già nel testo entrato in vigore nel 1948.

Come noto, si può (se si può: di questo qualcuno ha dubitato) rendere il senso del bicameralismo paritario osservando come esso offra una garanzia di maggiore ponderazione delle scelte legislative e di più efficace controllo sull'operato del Governo (chiamato ad ottenere la fiducia di entrambe le Camere, ma costretto a dimettersi laddove questo rapporto si spezzi anche solo con una di esse). Tuttavia i pregi di questo sistema possono essere mantenuti, differenziando la composizione e le competenze della seconda Camera e allargando l'orizzonte alla dimensione sovranazionale. Alcuni suoi difetti, invece, possono essere eliminati: in particolare, la riforma costituisce il tentativo di rendere il sistema istituzionale in grado di rispondere alle esigenze di un mondo complesso, nel quale l'instabilità degli esecutivi – dato il peso delle relazioni internazionali – è decisamente insostenibile (e di qui il rapporto di fiducia del Governo con la sola Camera dei deputati).

Infine, con riferimento alla capacità in concreto del nuovo Senato di operare positivamente nel sistema istituzionale italiano, va detto che la scienza costituzionalistica ha sì la possibilità di sviluppare previsioni e proibizioni condizionali, che sarebbero del resto implicite in ogni asserto descrittivo controllabile (anche quando non esplicitate); tuttavia esse rimangono comunque un azzardo, anche perché l'irrazionalità ha un peso nelle scelte pubbliche pressoché imponderabile. Ciò che invece mi pare si debba osservare, dal punto di vista epistemologico, è che poiché noi non sappiamo (neppure di non sapere!), mentre conosciamo per esperienza l'operatività della Costituzione vigente, ignoriamo se il suo cambiamento determinerà effetti positivi sulla nostra realtà sociale. Questo potrebbe essere un argomento per il NO, se non fosse che anche il «non cambiare» è una scelta politica della quale ignoriamo le conseguenze. Per riprendere l'insegnamento del Capo provvisorio dello Stato De Nicola, la Repubblica nasce come superamento di «fatali errori» ed «antiche colpe»... È dubbio se votando NO si allontani, come alcuni credono, il ripetersi degli sbagli del passato o, piuttosto, lo si propizi...

## Notazioni sparse sulla riforma “Renzi-Boschi”

di Alberto Randazzo\*

Sono ormai diversi mesi che studio la riforma e tuttavia, ancora, come tanti, sono pure io incerto su come votare; a mio avviso, occorre operare in via preliminare una scelta fondamentale, che può molto condizionare il voto di ognuno di noi: nell’esprimere la nostra preferenza, dobbiamo capire se intendiamo far prevalere le ragioni di tipo politico o quelle di natura giuridica. Scegliendo le une o le altre si potrebbe giungere a convincimenti diversi, ma sul punto preferisco non dilungarmi, ben sapendo peraltro che un giurista dovrebbe tenere in conto solo (o prevalentemente) le seconde. Di una cosa però sono assolutamente convinto: l’opzione a favore di un bicameralismo non paritario mi sembra alquanto opportuna (in tanti hanno fatto notare che il sistema che fino ad oggi ha caratterizzato l’ordinamento italiano è un *unicum*). Ma quale appare il costo da pagare? Stando alle osservazioni critiche sollevate da una parte della dottrina, sembra che con la riforma sia in atto una sorta di attentato alla forma di governo parlamentare e, in generale, alla democrazia; al riguardo, non mi sento di essere così drastico, pur nella consapevolezza che il rapporto tra i governanti sarebbe destinato a mutare (e non poco) qualora la revisione andasse “in porto”; in altre parole, non mi pare che la forma di governo corra un rischio così grosso da sconsigliare tale modifica della Carta. A me pare che la forma di governo parlamentare che verrebbe disegnata, qualora con il referendum vincessero i “sì”, sarebbe “semplicemente” una delle possibili varianti della forma di governo parlamentare, una torsione di quest’ultima (magari, questo sì, in senso ipermaggioritario) che costituisce una delle possibili “*forme della forma* di governo parlamentare”. Ciò non esclude che il “metodo” utilizzato dalle forze politiche di maggioranza appaia non solo insolito, ma di dubbia opportunità politica e conformità costituzionale, lasciandomi quindi non poco perplesso; intendo fare riferimento all’uso “plebiscitario” (come è stato detto) o alla “personalizzazione” (per usare un’espressione di G. D’Amico) del referendum richiesto dallo stesso Presidente del Consiglio. In una situazione di questo tipo, appare altissimo il rischio che il “comune” cittadino che si recherà alle urne finisca per votare in relazione alla propria appartenenza

---

\* Ricercatore a t.d. di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Messina.

politica: in poche parole, chi sostiene il Governo Renzi voterà “sì”, chi ha orientamento politico diverso voterà “no”, sapendo poco o niente del contenuto della riforma ed a dispetto dei fiumi di inchiostro che al riguardo sono stati versati dai commentatori. Con quanto si sta dicendo non si vuole assolutamente sottovalutare la capacità di discernimento degli elettori, nonché la loro voglia di informarsi e di formarsi al fine di esprimere un voto consapevole; tuttavia, le modalità con le quali è stato impostato, soprattutto attraverso i *media*, il progetto riformatore lascia pensare, con quella dose di “realismo giuridico” che ad uno studioso non può mancare, che l’ipotesi ora avanzata sia tutt’altro che peregrina.

In aggiunta a quanto detto, mi sia consentito offrire solo taluni “flash”, che potrebbero costituire ulteriori spunti di riflessione da sottoporre – sebbene per brevissimi cenni – all’attenzione di tutti.

Per prima cosa, anch’io, come molti, sono convinto che l’art. 138 Cost. si presti meglio a modifiche circostanziate della Carta che a “stravolgimenti” così sostanziosi, come quello che si vuole in questa occasione operare; sebbene il testo costituzionale nulla dica al riguardo, occorrerebbe chiedersi a cosa avesse pensato il Costituente quando discorreva di revisione parziale (ad avviso dell’on. Terracini l’unica ipotesi che si sarebbe dovuta prendere in considerazione: v. seduta del 15 gennaio 1947, prima Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione), nella consapevolezza che il metodo originalista costituisce solo uno tra i diversi criteri interpretativi dell’articolato costituzionale (in definitiva, come mi è piaciuto dire in altre sedi, tale metodo non è «*né tutto né niente*»).

Passando adesso ad un altro aspetto, anch’io considero sfavorevolmente il mantenimento del divieto di mandato imperativo in capo ai senatori; esso appare una stortura se si considera che il compito ad essi affidato (il loro “mandato”, appunto) consiste nel rappresentare le Istituzioni territoriali (a prescindere da come riusciranno realmente a farlo, ma su questo punto tornerò a breve). E tuttavia non poteva essere altrimenti se si considera che all’interno della seconda Camera sederebbero (se passa la riforma), com’è noto, anche i senatori di nomina presidenziale; piuttosto a tale riguardo sarebbe stato più opportuno che i parlamentari nominati dal Presidente della Repubblica facessero parte della Camera dei deputati (non comprendo infatti in che modo tali senatori potrebbero svolgere quel ruolo di rappresentanza di cui è appena detto). Non a caso, c’è

stato chi non ha esitato a definire tale previsione un «obbrobrio costituzionale», meritevole di essere inserito in un eventuale «bestiario costituzionale» (R. Bin).

Tra le molte ragioni che hanno spinto la riforma (non da ultima quelle connesse ad esigenze di bilancio), vi è senz'altro quella di una migliore governabilità del Paese, essendo sotto gli occhi di tutti l'instabilità politica che si è tradotta in crisi di governo causate dallo sfaldamento della stessa maggioranza di turno; e tuttavia sembra che la motivazione della governabilità sia stata brandita come uno "scudo", quasi come un modo per legittimare (e giustificare) maggiormente la revisione e quindi, al tempo stesso, coagulare intorno ad essa un più ampio consenso. A tal proposito, infatti, non posso che concordare con chi ha efficacemente rilevato che «l'ingovernabilità dipende solo in parte [...] dall'insufficienza delle regole giuridiche. Sono soprattutto le prassi e le regolarità politiche distorte, segno di un deterioramento etico ormai in atto da tempo, a incidere negativamente sulla resa delle istituzioni democratiche» (L. Ventura). Solo un reale recupero da parte di tutti del senso dello Stato, che altro non è che la concreta e quotidiana attuazione dell'etica pubblica-repubblicana, potrà alleviare annose patologie del nostro sistema socio-politico e quindi istituzionale.

D'altra parte, come accennavo, mi sembra difficile negare che le esigenze di bilancio (anche alla luce delle indicazioni provenienti dall'Unione europea) abbiano di certo favorito la riforma, accelerandone l'*iter*; il riferimento – com'è ovvio – è *in primis* alla drastica riduzione del numero dei senatori. Al riguardo, molti hanno fatto notare che sarebbe stato meglio optare per il monocameralismo, cancellando il Senato dal sistema ordinamentale italiano. Non v'è dubbio che in tal modo si sarebbero meglio raggiunti gli obiettivi di *spending review*, ma le critiche mosse in merito all'occasione mancata paiono ingenerose per la banale considerazione che il legislatore di riforma, come sempre accade, non ha certamente operato la migliore riforma possibile, ma solo quella *politicamente possibile*, quella cioè intorno alla quale si è stati in grado di raggiungere un accordo tale (numericamente parlando) da consentire di giungere al termine del procedimento previsto dall'art. 138 Cost.

In merito poi al ruolo di "raccordo" che il Senato sarà per Costituzione chiamato a svolgere, non poche sono le perplessità che nutro; non sono infatti convinto che la seconda Camera sarà davvero ciò che si vorrebbe. Tra le diverse ragioni che spingono a pensare che quanto sarà

(eventualmente) scritto “sulla carta” possa non avere riscontro nell’esperienza vi è quella per la quale non è possibile escludere che una volta eletti i senatori potrebbero essere condizionati dalla propria appartenenza politica (anche nella loro distribuzione all’interno dei gruppi parlamentari, sempre che si formino), mirando quindi a soddisfare interessi partitici più che territoriali; ma anche su questo, come su tutto il resto, potremo solo attendere che siano i fatti ad offrire risposte e a dissolvere i dubbi che oggi attanagliano i giuristi.

Inoltre, come si sa, il Senato non svolge la funzione (o, se si preferisce, l’attività) di indirizzo politico (d’altra parte non poteva essere altrimenti essendo stato estromesso, a ragione, dal rapporto fiduciario), sebbene sono dell’idea che la seconda Camera non potrà che condizionarne lo svolgimento; se si pensa, infatti, alle competenze ad essa riconosciute nell’ambito del rapporto con l’Unione europea nonché al compito di valutare le politiche pubbliche e l’attività delle pubbliche amministrazioni non si può escludere che il Senato possa influenzare l’operato della Camera dei deputati (né, d’altra parte, si può pensare che i componenti della Camera territoriale si rassegnino facilmente a svolgere un ruolo di secondo piano).

In conclusione, seppure la riforma in discorso appaia connotata da non poche incongruenze e contraddizioni, sia consentito invitare ad un prudente ottimismo; a tale riguardo, prendo a prestito le parole di chi ha osservato che «quella del disegno di legge costituzionale è una normazione in molti punti incerta e lacunosa e dunque aperta a vari esiti, sicché per una volta la bassa qualità tecnica potrà essere un vantaggio, aprendo la via a un recupero di possibilità conformative da parte dei regolamenti» (S. Staiano). Ovviamente quanto ora detto non può (e non deve) essere strumentalizzato al fine di giustificare svarioni e sgrammaticature, nella ferma (ed ovvia) convinzione che sia dovere istituzionale di chi mette mano ad una revisione della Carta cercare di «prevenire invece che curare» (o, meglio, lasciare che altri curino nei tempi a venire); tuttavia, nella complessità e gravità della situazione, si potrebbe forse dire che «non tutti i mali vengano per nuocere»...

Solo il tempo, però, potrà dire quali e quante delle previsioni che oggi ci affanniamo a fare siano corrette.

## Qualche riflessione, poche risposte e molti dubbi sulla riforma costituzionale

di Anna Maria Citrigno\*

Proverò ad esprimere in poche parole le ragioni della mia attuale propensione a votare no alla revisione della Costituzione prospettata dalla riforma Renzi-Boschi. Sappiamo bene come il dibattito sulla necessità di riformare la seconda Camera e porre fine al sistema bicamerale perfetto non rappresenti una novità ed è altrettanto noto come intorno alla predetta esigenza in linea di principio si registri un ampio consenso. Sin dagli anni settanta si è infatti immaginata la trasformazione del Senato in una Camera delle Regioni, ma i vari tentativi non hanno mai concluso il loro *iter* formativo. La necessità di una trasformazione del Senato ha assunto maggiore rilievo nel quadro dell'articolato processo di riforme legislative che, a partire dagli anni novanta, ha interessato l'ordinamento regionale e quello degli enti locali, culminato poi nella modifica del titolo V della nostra Costituzione. Uno dei punti critici immediatamente avvertito dalla dottrina all'indomani della riforma del titolo V è stato individuato proprio nell'assenza della previsione di una vera e propria Camera delle Regioni e delle autonomie, e ciò a scapito di un più coerente completamento del processo di trasformazione della forma di Stato in senso federale, avviato con la medesima riforma che ha lasciato pertanto insoluti i nodi del bicameralismo. Mi pare opportuno evidenziare che l'esigenza di una Camera «in grado di rappresentare» gli enti territoriali era stata maggiormente avvertita nel momento in cui le riforme che si sono succedute propendevano verso un assetto di tipo federalista nella ricerca di quell'equilibrio tra le esigenze unitarie e il riconoscimento delle autonomie, così come prescritto dalla Costituzione in uno dei suoi principi fondamentali (art. 5 Cost). La previsione di una sede rappresentativa di concertazione centrale per il coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali nella determinazione della volontà statale, con la conseguente trasformazione del Senato, potrebbe infatti rappresentare una ovvia razionalizzazione di un modello di bicameralismo che come è ampiamente noto non ha prodotto i risultati sperati. In base al disegno di riforma costituzionale la Camera dei Deputati diviene unica titolare del rapporto di fiducia con il Governo, mentre il «Senato della Repubblica», che nel disegno di legge governativo era

---

\* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Messina.

denominato «Senato delle autonomie» (Art. 55 - A.S. n. 1429), diviene organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali. Sotto il profilo funzionale il Senato viene privato della competenza generale in materia legislativa. Il ruolo della seconda Camera dovrebbe essere strettamente connesso alle funzioni di raccordo tra lo Stato e gli enti territoriali, un luogo di confronto, di consenso preventivo in particolare nell'esercizio della funzione legislativa, al fine di pervenire ad un rapporto di collaborazione tra gli enti che compongono la Repubblica. Il ruolo del nuovo Senato rappresentativo delle autonomie territoriali, seppur estraneo al circuito della fiducia, appare rilevante rispetto ad una serie di competenze che vanno dalla nomina dei giudici della Corte costituzionale alla elezione del Capo dello Stato, l'approvazione delle leggi costituzionali ed elettorali e quelle indicate all'art. 70 sino al potere che in base al disegno di legge spetta al nuovo Senato che, così come previsto all'art. 55, «concorre all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea» (A.S. n. 1429-B). Rispetto a quest'ultima versione va detto che il Senato in prima lettura (A.C. n. 2613) aveva altresì stabilito una competenza un po' più incisiva di coordinamento (tra lo Stato e l'UE) della "Camera alta" che, invero, ha destato più di una perplessità in dottrina per «il ruolo del tutto anomalo nel sistema dei rapporti fra l'ordinamento italiano e l'Unione europea» (E. Rossi). Dall'esame dell'articolato sembra delinearci un modello di Senato che di fatto esercita tutta una serie di prerogative e di funzioni che hanno certamente un rilievo politico a prescindere dalle modifiche in corso d'opera che hanno riguardato in particolare la modalità di elezione dei senatori. Quest'ultimo è prevalentemente il tema sul quale si è incentrato il dibattito politico che ha trascurato invero quello che è il vero nodo cruciale: il ruolo e le funzioni effettive che il nuovo Senato dovrà esercitare. Altrettanto complessa è, come cercato di descrivere sinteticamente, la stessa idea di rappresentanza politica che emerge dal quadro costituzionale così congegnato. Pertanto, considerato che uno degli assi portanti su cui la revisione risiede è la trasformazione del Senato quale luogo di rappresentanza territoriale, a me pare che sia sufficiente osservarne l'ambigua configurazione per avanzare seri dubbi sulla necessità di un Senato siffatto alla stregua di un monocameralismo mascherato. A tale proposito, l'opzione monocamerale sarebbe stata di gran lunga preferibile, ma non è questa la sede per esprimere i desiderata su ciò che si sarebbe potuto prevedere o meno.

Focalizzando l'attenzione sugli obiettivi dichiarati dalla relazione al Disegno di legge di riforma costituzionale si evince che lo stesso risponde, in primo luogo, alla realizzazione di una più efficace attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza attraverso Governi stabili ed efficienti. I temi della stabilità e della efficienza sembrano costituire il *leit motiv* delle ultime riforme ritenute indispensabili, anche, e soprattutto, tenuto conto del contesto di grave crisi economico-finanziaria che ha investito negli ultimi anni il nostro Paese e, più in generale i paesi dell'Unione europea. Più in particolare, il duplice obiettivo che il progetto si propone di perseguire è «da una parte, rafforzare l'efficienza dei processi decisionali e di attuazione delle politiche pubbliche nelle quali si sostanzia l'indirizzo politico, al fine di favorire la stabilità dell'azione di governo e quella rapidità e incisività delle decisioni che costituiscono la premessa indispensabile per agire con successo nella competizione globale; dall'altra, semplificare e impostare in modo nuovo i rapporti tra i diversi livelli di governo, definendo un sistema incentrato su un nuovo modello di interlocuzione e di più intensa collaborazione interistituzionale e, in alcuni ambiti, di co-decisione tra gli enti che compongono la Repubblica, volto a favorire il protagonismo dei territori nella composizione dell'interesse generale e la compiuta espressione del loro ruolo nel sistema istituzionale» (Relazione al D.D.L. A.S. 1429, 4). Mentre l'obiettivo della governabilità sembrerebbe poter trovare una realizzazione rispetto alla risoluzione dei nodi del bicameralismo paritario, tenuto conto di una serie di previsioni che vanno dal voto a data certa alla riviviscenza dell'interesse nazionale sino alla implicita trasformazione di fatto della forma di governo a scapito del Parlamento, lo stesso non può dirsi per la questione della rappresentanza territoriale al centro per la quale il nuovo Senato non sembra rivelarsi il più efficace a garantire le ragioni dei territori; maggiormente funzionale, in questo quadro, sarebbe stato proprio il rafforzamento o, in ogni caso, una rivisitazione del sistema delle conferenze quale "sede privilegiata" della leale collaborazione, se non finanche in grado di supplire efficacemente al ruolo della seconda Camera (I. Riggio).

Ma l'esame della riforma costituzionale deve essere completato guardando all'altro asse portante della stessa. La coerenza del disegno di riforma costituzionale che riguarda la trasformazione del Senato deve infatti essere valutata anche alla luce della consistente revisione della parte relativa al titolo V della Costituzione ovvero quella che riguarda le autonomie territoriali. Sotto questo profilo sembra potersi cogliere un depotenziamento ulteriore del ruolo delle

autonomie proprio nel momento in cui parallelamente si è pensato di dare vita ad un Senato che le rappresenti! Ciò che potrebbe sembrare apparentemente una contraddizione rappresenta, invero, il frutto della medesima logica neo-centralista e, se si vuole, persino coerente nel suo complesso. Occorre premettere che i rilevanti problemi interpretativi e di attuazione della riforma del titolo V hanno trovato una puntuale soluzione grazie al costante intervento della Corte costituzionale, chiamata a risolvere numerosi conflitti tra lo Stato e le Regioni. A tale proposito non sembra superfluo evidenziare che solo più di recente si era trovato un punto di equilibrio ed assestamento delle competenze tra lo Stato e le Regioni e anche se nel senso di un ri-accentramento delle funzioni in capo allo Stato, maggiormente risolutivo e persino in grado di ridurre i conflitti intersoggettivi. La nuova architettura costituzionale darebbe luogo ad un rilevante ridimensionamento della potestà legislativa regionale che nella riforma costituzionale del 2001 aveva trovato una certa espansione, quanto meno nelle intenzioni, conformemente al principio autonomistico sancito all'art. 5 della Costituzione. Il disegno di riforma, modificando l'art. 117 Cost., trasferisce anzitutto alla potestà esclusiva dello Stato la maggior parte delle materie oggi relative alla potestà legislativa concorrente o ripartita tra Stato e Regioni. La domanda che ci si pone è se la soppressione della potestà concorrente che risponde all'esigenza di ridurre il contenzioso sulla ripartizione delle competenze possa realmente costituire un rimedio ai conflitti. Concretamente non sembra che la potestà concorrente possa essere archiviata *tout court*, non fosse altro perché come è stato efficacemente evidenziato il testo della riforma abbonda di formule che indicano concorrenza: locuzioni come «disposizioni generali e comuni» o «norme di principio» altro non significano che una legislazione statale di principio e legislazione regionale di dettaglio (F. Palermo) e, allo stesso tempo, nessuna potestà legislativa può considerarsi "esclusiva", compresa quella dello Stato (C. Salazar). In definitiva, non mi pare che la soluzione individuata possa di per sé essere in grado di ridurre la conflittualità tra lo Stato e le Regioni.

Un aspetto particolarmente importante in questo quadro riguarda l'introduzione della "clausola di supremazia" (art. 117, c. 4) in base alla quale la legge statale può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale. Tale previsione rafforza ancora, forse in modo eccessivo, una visione neo-centralista che probabilmente vuole rimediare alla

previsione poco efficace del potere sostitutivo affidato al Governo di cui all'art. 120 Cost., anche questo soggetto a modifica attraverso la quale viene affidata alla legge la definizione dei casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni nel caso in cui si accerti lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente.

Un'altra previsione è quella che consente il regionalismo differenziato che in una prima fase del dibattito aveva rischiato di essere rimossa del tutto e che è invece ora resa possibile anche per le Regioni a statuto speciale. Ma non può non essere evidenziata l'omissione dell'articolato in ordine alle Regioni a statuto speciale, sostanzialmente trascurate dalla riforma. È noto, almeno sino ad oggi, il mancato interesse delle Regioni salvo poche eccezioni che non sono comunque riuscite a portare a termine percorsi di differenziazione o specializzazione. Potrebbe essere un'occasione per fare oscillare il pendolo della bilancia a favore delle autonomie in un disegno complessivo che invero è teso alla centralizzazione approfittando anche dell'ampliamento del numero di materie in cui è possibile una specializzazione ulteriore se è vero che «la differenziazione è quindi lo scopo dell'autonomia, così come l'autonomia è lo strumento della differenziazione. A sua volta la differenziazione non è una scelta, ma una conseguenza necessaria della diversità» (R. Bin).

La previsione del nuovo Senato non può essere valutata solo nell'ottica di una semplificazione e della eliminazione del bicameralismo paritario sul quale in linea di massima è difficile trovare opinioni dissenzienti, ma occorre una approfondita analisi delle numerose disposizioni innovative sul piano dell'ordinamento delle istituzioni, fermo restando che la salvaguardia del principio democratico impone pur sempre che la centralizzazione delle competenze e la semplificazione degli apparati istituzionali si accompagnino alla previsione di adeguati contrappesi e al rafforzamento del sistema delle garanzie. Ed è soprattutto sotto questo profilo che, a mio modesto avviso, la riforma appare lacunosa.

## **Brevi considerazioni sul disegno Renzi-Boschi in attesa del referendum confermativo**

di Maria L. Quattrocchi\*

Per quanto possa vedersi come “miracoloso” l’avvento del disegno di legge di riforma costituzionale Renzi-Boschi, giunto dopo una lunga serie di tentativi falliti di revisionare la forma di governo, non è facile accettare “per fede” tutte le carenze e le imperfezioni del testo. Così come può non risultare semplice credere che la riforma avrà una rapida e adeguata attuazione.

L’obiezione secondo cui anche la Costituzione del 1948 conteneva una serie di rinvii “al buio” (in merito all’istituzione delle Regioni, all’organizzazione e al funzionamento della Corte costituzionale, al referendum abrogativo etc.), ignorandosi anche allora quale sarebbe stata l’evoluzione del sistema istituzionale che si andava delineando, muove da un accostamento inappropriato, considerato che, in quel caso, si trattava della legge fondamentale, scritta da un’apposita Assemblea costituente, che appunto aveva il compito di porre le basi di un nuovo ordinamento, profondamente diverso da quello precedente. Inoltre, notevoli appaiono le differenze tra il contesto socio-politico del tempo e quello attuale.

Se, invece, si guarda alla non più recente riforma costituzionale del 2001, che rappresenta il precedente più vicino all’iniziativa riformatrice di cui stiamo discutendo, si può notare come gli esercizi acrobatici di un legislatore costituzionale che rinvia a future discipline per perfezionare la novella costituzionale in tempi brevi, abbiano già dato risultati insoddisfacenti.

È ancora vivo il grido di dolore dei costituzionalisti per un uso congiunturale della Costituzione, che determina l’effetto di una disaffezione alla tavola dei valori fondamentali espressi nella stessa legge fondamentale (A. Ruggeri). E non è possibile dimenticare episodi che mettono seriamente in dubbio la stessa lealtà e la fedeltà ai principi repubblicani di esponenti delle istituzioni, che dopo aver promosso riforme, ne hanno svelato gli intenti non proprio commendevoli: si pensi alla legge elettorale del 2005, successivamente definita dallo stesso Ministro che l’aveva proposta come una “porcata”. Anche in quel caso, durante gli incontri di studio tenuti nelle aule universitarie precedenti l’entrata in vigore della legge, esponenti di varia

---

\* Ricercatore di Diritto costituzionale, Università di Messina.

estrazione politica avevano risposto ai giuristi, che avevano rilevato l'impossibilità di funzionamento di quella disciplina, con rassicurazioni che la stessa fosse il prodotto migliore da poter offrire in quel momento.

Per questi motivi, piuttosto che sottolineare gli elementi positivi della riforma, come ad esempio il superamento del bicameralismo perfetto, mi pare opportuno evidenziare le debolezze che il prodotto di quest'ultimo compromesso politico presenta. E ciò comunque nella speranza che, in caso di esito positivo del referendum, i dubbi e le perplessità siano presto superati e sconfessati da coloro che si sono assunti la responsabilità di dare una svolta al sistema costituzionale italiano.

Passando al merito della riforma, per quanto riguarda le future modalità di scelta dei consiglieri e dei sindaci che comporranno il nuovo Senato, salta subito agli occhi come anche autorevoli studiosi che hanno dichiarato di votare sì al referendum abbiano però sottolineato che la disciplina del superamento del bicameralismo imperfetto presenta incongruenze sostanziali, oltre che importanti carenze sul piano della formulazione linguistica.

Alcune considerazioni mi sembrano necessarie al riguardo. Non farò qui menzione, innanzitutto, di soluzioni alternative di cui la dottrina si è già ampiamente occupata negli ultimi anni, ma che non riguardano più l'oggi, e premetto altresì che rifuggo l'idea, pur espressa da autorevoli studiosi, di stigmatizzare tale disegno quale strumento di "deriva autoritaria" o quale *vulnus* per la democrazia. Così come non mi sembra sostenibile fino in fondo la tesi della mancanza di legittimazione del Parlamento, a seguito della sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale, trattandosi, a mio avviso, di una tesi che prova troppo, in quanto nella stessa pronuncia si è affermato che il Parlamento, pur eletto con la normativa elettorale dichiarata illegittima, può svolgere regolarmente le sue funzioni in forza del principio di continuità dell'ordinamento.

Il richiamo di Hegel, fatto in questa sede dal Prof. Spadaro (laddove afferma che criticare è facile, capire è difficile) mi sollecita ancor di più ad approfondire alcuni aspetti della riforma che in questo momento mi sembra la rendano incoerente. La circostanza che essa non funzionerà se non per mano del legislatore italiano futuro mi ricorda la perenne inerzia di quest'ultimo a far fronte, a causa di giochi politici, a talune pressanti domande di disciplina positiva provenienti dal corpo sociale, specie dai cittadini spesso più deboli, nonostante il principio personalista su cui si fonda la Costituzione italiana; peraltro su tali tematiche "sensibili" spesso il Parlamento italiano interviene

solo quando è costretto da sollecitazioni della giurisprudenza sovranazionale ma sin a quel momento estranee alla volontà politica “domestica”. In tali materie ci possono essere ambiti che interessano le Regioni e gli enti locali, ma dopo l’eventuale approvazione popolare della riforma quale sarà il ruolo del Senato? L’esito del referendum di ottobre con cui i cittadini decideranno sulla riforma, come tutti hanno fatto notare, non doveva essere personalizzato dal Presidente del Consiglio perché votare no non significa solo voler lasciare lo *status quo ante*, come maliziosamente viene fatto notare, o contestare il Governo *tout court*, ma anche riproporre qualche non facile soluzione (come, ad esempio, la diminuzione del numero dei parlamentari esageratamente elevato). Votare sì, al contrario, significa anche vedere implementare interamente il meccanismo riformatore per assicurare la svolta reale a questo Paese soprattutto nel più breve tempo possibile.

Quest’ultima considerazione mi porta ad un sano pessimismo considerando le vicissitudini trascorse con le riforme costituzionali del 1999 e del 2001 che desideravano anch’esse dare una svolta al sistema costituzionale ma con cui (specie con la seconda) sono stati partoriti problematici assetti nei rapporti tra Stato e Regioni, riplasmati dalla Corte costituzionale, poi travolti nel tempo dalla crisi economica che ha messo definitivamente in *stand by* l’attuazione di alcune norme fondamentali per la sua riuscita, come ad es. l’art. 118 Cost., l’art. 119 Cost. e lo stesso federalismo fiscale (a causa della riforma lampo dell’art. 81 Cost. approvata nel 2012) che doveva costituire un volano per le autonomie territoriali. Anche allora tante aspettative sono state tradite dal legislatore; si pensi per tutte all’attuazione della legge n. 131 del 2003 (c.d. legge La Loggia) che ripeteva inutilmente il contenuto delle disposizioni costituzionali senza sciogliere alcuni nodi strategici della riforma.

Alla luce di questi precedenti, cosa ci impedisce di pensare che l’ennesima riforma, più che rivelarsi un motore di grossa cilindrata, non lascerà fermo per troppo tempo il Paese? So che nessun giurista ha la sfera di cristallo, ma alcune lacune vistose presenti nelle disposizioni transitorie (che, in Italia, non sono mai a causa dell’endemica inerzia del legislatore) non lasciano ben sperare. La stessa legge elettorale per il Senato, dovendo determinare i meccanismi idonei a scegliere quali consiglieri regionali e quali sindaci siederanno nell’Assemblea di Palazzo Madama, determinerà delle disomogeneità profonde tra territori che non sarà facile superare e che potranno essere

strumentalizzate dai partiti politici nell'ambito di un contesto che – ahimè ... – si presenterà fortemente centralizzato.

Concentrerò la mia attenzione sul punto principale attinente al superamento del bicameralismo perfetto poiché, detto con una certa franchezza, il fine della riforma del titolo V appare la contrazione dell'autonomia regionale allo scopo di centralizzare le funzioni legislative. Quest'ultima scelta (anche se, come è stato notato, ha esclusivamente razionalizzato la giurisprudenza costituzionale) poteva non apparire un male incurabile qualora il Senato riformato avesse posto «gli amministrati nel governo di sé medesimi», per utilizzare la dichiarazione di Ruini in Assemblea costituente che corrisponde all'affermazione di «portare la periferia al centro» di cui parla da tempo il Prof. Ruggeri.

Non condivido le premesse di chi dichiara di votare sì, aggiungendo che la riforma è perfettibile, così come di coloro che, pur manifestando pieno dissenso, sentono l'esigenza di affermare che il presente assetto ha comunque bisogno di cambiamento, qualunque esso sia. Mi chiedo allora se sia necessaria un'altra riforma per valorizzare le forze umane, sociali e politiche che possono rinnovare il Paese, dato che la precedente riforma è stata già riscritta dalla Corte costituzionale.

Vengo al dunque. Tutti conosciamo bene le problematiche che affliggono il sistema italiano. Il Governo si è fatto promotore di un ventaglio di iniziative politico-normative per scegliere soluzioni per i molti problemi che affliggono il Paese, senza toccare naturalmente i principi fondamentali della Costituzione ma intervenendo su oltre un terzo della stessa. La politica ha il compito arduo di proporre soluzioni che possono essere condivise da maggioranza e opposizione (anche se il “patto del Nazareno” *docet* che esistono ormai maggioranze e opposizioni a giorni alterni ...) e votate secondo la procedura dell'art. 138 Cost. Ma leggendo il testo non è facile dimenticare le conoscenze ereditate dall'esperienza comparata sulle sedi della rappresentanza territoriale. Pertanto quando il Prof. D'Andrea afferma che le problematiche delle seconde Camere sono diffuse in tanti Paesi europei, mi sollecita la considerazione che anche il sistema austriaco, importato senza il vincolo di mandato e il voto omogeneo dei componenti, rende troppo debole il Senato, che, non avendo la possibilità di intercettare le istanze territoriali, fallisce l'obiettivo per cui è stato creato. Inoltre sappiamo bene che il vero centro di potere spesso è la Conferenza dei

Presidenti dei *Länder*. Il sistema tedesco era l'alternativa più gradita perché funziona bene (il *Bundesrat*, infatti, rappresenta i Governi dei *Länder*) ma non è stata approvata dalla maggioranza dei parlamentari. Se è noto che il sistema austriaco non funziona nel suo Paese d'origine perché i riformatori italiani hanno messo insieme il diavolo e l'acqua santa? L'amara conclusione, pur adombrata dal Prof. Ruggeri, quale sarebbe? Approvare questa riforma nella consapevolezza che il Senato quale seconda Camera neonata avrà poca vita e potrebbe essere condannato all'eutanasia perché agonizzante? Allora la riforma propone una soluzione a prima vista apprezzabile, e cioè il superamento del bicameralismo perfetto, che però potrebbe anche non funzionare, come dimostra, del resto, l'esperienza di altri Paesi. Il nuovo Senato, formalmente rappresentativo delle istituzioni territoriali (ancorché connotato da una composizione "eterogenea", rientrandovi consiglieri regionali e sindaci), mantenendo il divieto di mandato imperativo come per i componenti della Camera, rischia di presentare una composizione politico-partitica che poteva evitarsi attraverso la previsione di un voto unitario, come auspicato da molti commentatori. I componenti non voteranno probabilmente nell'interesse della propria Regione se appartengono a partiti contrapposti. Pertanto, pur essendo consapevole della difficoltà di costruire un Senato rappresentativo delle autonomie territoriali, potrebbe non avere senso, a mio modesto avviso, proclamare il superamento del bicameralismo perfetto senza nessun sistema correttivo immediato. La triste conseguenza potrebbe essere quella di alimentare il trasformismo anche nel Senato dopo avere assistito ad un'elevata litigiosità tra i componenti.

Un'ultima considerazione riguarda uno dei vincoli costituzionali previsti dagli artt. 51 e 117 Cost. relativo alla rappresentanza femminile nel nuovo Senato. Le disposizioni transitorie inerenti alle modalità di elezione del Senato, anche con riferimento alla prima applicazione, hanno generato una profonda rottura della Costituzione novellata sulla base delle c.d. "azioni positive" a favore delle donne, previste oggi dalla stessa Carta di Nizza. Tali norme rimarranno applicabili fino all'entrata in vigore della legge bicamerale. Ma nessuno è in grado di affermare con certezza quanto tempo rimarranno in vigore le disposizioni transitorie, nonostante il termine espressamente fissato. In Italia, infatti, in numerose occasioni abbiamo assistito a congiunture avverse che hanno fatto slittare in avanti i termini indicati.

In sintesi, si è consapevoli che non esiste la migliore riforma costituzionale, dato che qualunque proposta è frutto di un compromesso politico. Purtroppo l'errore commesso, a mio modesto avviso, è stato quello di porre sulle spalle di tale riforma le sorti del Governo e del Paese. Ciò nondimeno, non si può sottacere che un Senato così strutturato non potrebbe funzionare bene proprio perché non rappresenta le istituzioni territoriali e potrebbe divenire un'arena in continuo conflitto al suo interno. A ciò si aggiunga che l'intreccio delle competenze non agevola l'individuazione dell'ambito in cui la funzione legislativa debba essere esercitata secondo il procedimento bicamerale o monocamerale. Si prevede che, in caso di contrasti, decidano d'intesa i due Presidenti ma se il procedimento legislativo si consuma in accordo con i due Presidenti, la legge potrà essere impugnata per violazione della Costituzione. Non mi soffermo sulla clausola di supremazia perché è chiaro che lo Stato è legittimato dalla Costituzione ad intervenire nelle materie di competenza regionale.

In conclusione anche in questo incontro è stato sottolineato che gli organi di garanzia non vengono scalfiti dalla riforma, per cui ancora una volta il giudice delle leggi sarà chiamato a mettere ordine e a dirimere conflitti tra enti per rendere coerente un'ennesima riforma perfettibile...

**Dall'attuale bicameralismo paritario a quello differenziato:  
taluni dubbi che il salto finisca nel buio\***

di Stefano Agosta\*\*

*Guarda due volte prima di saltare.*

[Charlotte Brontë, *Shirley* (1849), trad. it. a cura di F. Dei, Roma, 2015, 121]

1. Ben lungi dall'essere *perfette* (alla stregua di qualsivoglia altro parto dell'ingegno umano, d'altro canto) le *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*, approvate la scorsa primavera ed ora in attesa della prova referendaria di autunno, mi sembra partano da una non poco ambiziosa idea portante: quella, cioè, di coniugare – cerco di semplificare al massimo, riprendendo la relazione ad A.S. n. 1429 – il principio democratico di cui all'art. 1 Cost. col suo contraltare *ex art. 5 Cost.*, alla ricerca di un nuovo e più aggiornato equilibrio tra unità/indivisibilità della Repubblica ed autonomia.

Al *centro* appare volutamente rafforzata l'attuazione dell'indirizzo politico da parte dell'asse Governo-Camera dei deputati attraverso l'introduzione di una serie di rilevanti novità: così ad esempio in tema di voto c.d. a data certa (incidente sui tempi di approvazione dei provvedimenti governativi ritenuti più rilevanti per l'implementazione del programma dell'Esecutivo) ed accompagnato dalla corrispondente razionalizzazione della decretazione d'urgenza attraverso la costituzionalizzazione dei già noti limiti imposti dalla l.n. 400/1988; in materia di rapporto di fiducia (ora prerogativa esclusiva della Camera); nell'ambito dello stesso procedimento di produzione legislativa (allorquando, appunto nella sua “variante” monocamerale, la Camera dei

---

\* Il presente contributo trae spunto dalla corposa documentazione consultabile in [www.senato.it](http://www.senato.it) (spec. la relazione ad A.S. n. 1429, *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 seconda della Costituzione* e, soprattutto, *La riforma costituzionale. Testo di legge costituzionale*, schede di lettura n. 216/12, parte I, a cura del Servizio studi della Camera dei deputati, maggio 2016) alla quale sono da intendersi i richiami contenuti nel testo.

\*\* Professore associato di Diritto costituzionale, Università di Messina.

deputati può pronunciarsi in via definitiva). Ma è nelle corrispondenti *periferie* che il disegno di riforma in commento si sforza di irrobustire il pluralismo istituzionale naturalmente sotteso al citato principio autonomistico: nella convinzione – come pure è stato rimarcato – che quanto più prossimo è il potere pubblico alla cittadinanza, tanto superiore è la capacità di soddisfare i diritti civili e sociali a quest’ultima riconosciuti, tanto maggiore risulterà infine il complessivo tasso di democraticità dell’ordinamento (secondo i tradizionali dettami del principio di sussidiarietà verticale).

Nell’intenzione del Governo la messa a punto di nuove sedi, strumenti, procedure e metodi – in una parola, di nuovi e più vitali “raccordi” – di collaborazione inter-istituzionale mi sembra insomma che rappresenti lo strumento più idoneo a congiungere le contrapposte esigenze del *centro* con quelle delle menzionate *periferie*: nel complessivo ordito riformatore due (ben riconoscibili e funzionalmente collegate) sono perciò le principali connessioni messe in campo, rispettivamente rappresentate dal nuovo Senato delle Regioni (quale raccordo *per organi*) e dal ritoccato riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni (come raccordo *per atti*). Su quest’ultimo – per inevitabili ragioni di brevità e di tempo – non mi è adesso possibile più diffusamente soffermarmi se non per rilevare almeno come esso appaia, per un verso, ripiegarsi all’indietro e, per un altro, rivolgersi in avanti: *pro passato*, l’attuale revisione delle potestà legislative intenderebbe (se non definitivamente rimuovere quantomeno) smorzare – lo si è convintamente sostenuto – l’eccesso di conflittualità tra i livelli di governo innescato, ed esponenzialmente cresciuto, a partire dalla riforma del 2001; *pro futuro*, tale ennesimo rimaneggiamento dovrebbe – sempre nei piani del legislatore di revisione – naturalmente integrarsi con l’attuale composizione della seconda Camera, potendone rappresentare il fisiologico e complementare *pendant* (secondo una logica che bilanci la prospettata fluidificazione delle dinamiche tra poteri legislativi con la permanente integrazione delle istanze autonomistiche nel processo decisionale centrale).

Tornando al Senato delle Regioni – che di questo breve contributo vuole rappresentare l’oggetto privilegiato – sul piano strutturale, ben visibile e distinto mi pare il duplice ruolo ad esso riconosciuto dalla revisione in commento che è, in primo luogo, quello di sede organica di collegamento tra lo Stato e gli enti territoriali: alla perdurante assenza di esso nell’ordinamento costituzionale italiano sarebbe principalmente da addebitare del resto, a parere della relazione cit., il

progressivo radicamento di un sistema di governo più agitato da logiche competitive che non ispirato da razionalità ed efficienza; così, proprio nella logica della leale cooperazione istituzionale, si spiega la paritaria rappresentazione in Senato di Regioni e Comuni. Implicando il paventato rischio che i senatori siano espressivi di interessi non legati alle istituzioni di provenienza ma alle forze politiche e/o alle circoscritte esigenze del proprio territorio – ovvero che questi siano tentati di incidere su scelte di indirizzo politico (come tali rientranti invece nell'esclusivo rapporto di fiducia spettante alla Camera dei deputati) – si dà conto del fatto che l'elezione a suffragio universale e diretto è stata rimpiazzata con quella di secondo grado da parte delle Assemblee elettive regionali: tanto sul piano formale della procedura quanto su quello sostanziale degli interessi rappresentati, nondimeno, tale scelta ho l'impressione che non nasconda un certo grado di *opacità*.

A parte che debba avvenire con metodo proporzionale, sotto il profilo procedurale null'altro sul *merito* della futura elezione dei senatori viene in effetti detto, le modalità di attribuzione dei seggi, dell'elezione medesima nonché quelle per la sostituzione degli eletti (in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale e locale) essendo interamente demandate alla discrezionalità del futuro legislatore: così, di sicuro mi sembra ci sia solo che le prossime elezioni debbano avvenire da parte dei Consigli regionali e delle Province autonome tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni del rispettivo territorio (mentre l'adozione del sistema maggioritario per l'elezione dei consiglieri regionali, com'è stato anche evidenziato, potrebbe mediare la richiesta proporzionalità dell'elezione rispetto al corpo elettorale regionale). Nel metodo, poi, la disciplina di là da venire dovrà necessariamente essere adottata nella forma bicamerale, comunque rimanendo sempre possibile il nuovo controllo preventivo di costituzionalità di cui all'art. 73, comma 2, Cost.

Premessa la rigida separazione della rappresentanza (della Nazione alla Camera e delle istituzioni c.d. territoriali al Senato) quale “principio fondante” dell'intera revisione – inizialmente prevista, cioè, nel cit. A.S. e mai seriamente oggetto di ripensamento nel corso dell'intero *iter* parlamentare di approvazione – venendo al piano sostanziale non immediatamente comprensibile mi pare la qualificazione delle istanze di cui debba invero farsi portatore il nuovo Senato: che non possono essere quelle particolaristiche del *territorio* comunale/regionale di provenienza ma, neppure, quelle derivanti dall'*appartenenza* politico-partitica del senatore eletto (rispetto alla quale

si assiste perciò, pure in capo a quest'ultimo, al mantenimento del divieto di mandato imperativo alla stregua dei suoi colleghi deputati). Solo degli interessi generali dell'*istituzione territoriale* di riferimento può dunque espressamente trattarsi seppure, in tal caso, inconferente mi sembrerebbe l'aprioristica esclusione dei Presidenti di Regione originariamente inclusi (a meno che essi non siano già in possesso dello *status* di consiglieri).

Convertito nel principale raccordo *per organi* del centro con le periferie, come *supra* anticipavo, l'*attuando* Senato delle Regioni è dall'odierna riforma chiamato al contempo a svolgere pure una funzione di garanzia ed equilibrio del sistema istituzionale, già distinguibile nella sua stessa composizione: difficile mi parrebbe altrimenti giustificare – a fianco dei rappresentanti delle autonomie territoriali e degli *ex* Presidenti della Repubblica – la singolare presenza dei cinque senatori di nomina presidenziale, seppure per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.

2. Emergente da quello strutturale, la doppia veste di *organo di garanzia/organo di raccordo* del nuovo Senato non può che naturalmente riverberarsi pure (se non soprattutto) sul piano funzionale. Prendendo le mosse dal ruolo di garanzia dell'equilibrio istituzionale da ultimo citato, ho l'impressione che essa proietti la sua ombra tanto all'*esterno* che all'*interno* dell'ordinamento statale: con riferimento al primo versante, parimenti spiccano sia le attribuzioni della seconda Camera "in concorso" con quella dei deputati sia quelle da essa autonomamente esercitabili. Così – oltre a singolarmente partecipare alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea – sappiamo che il Senato delle Regioni concorre all'esercizio di funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'UE. Sul punto, nondimeno, mi sembra che l'avanzamento dei lavori parlamentari esibisca un singolare scollamento dalla (e, a conti fatti, un annacquamento della) originaria intenzione di imprimere sul Senato una riservata partecipazione al processo di creazione/recepimento del diritto eurounitario, in ossequio alle indicazioni contenute in tal senso a partire dal Trattato di Lisbona: attribuito esclusivamente alla seconda Camera nel testo approvato in prima lettura presso il Senato, l'esercizio della suddetta funzione di raccordo finisce ben presto per essere affidato appunto "in concorso" ad entrambe le Assemblee in quello approvato in seconda lettura dalla Camera e non più modificato.

Passando al versante che, per comodità espositiva, ho definito *interno* di tale funzione garantistica, il controllo *in senso ampio* cui è chiamato (paritariamente con la Camera) il Senato comunque andrebbe mantenuto ben distinto rispetto a quello *in senso stretto* (*recte*, politico) di spettanza dei soli deputati in quanto, com'è stato segnalato, in esclusiva titolari dell'indirizzo politico: in entrambi i casi tuttavia – almeno fintantoché non sopraggiunga una profonda revisione dei regolamenti parlamentari nel senso dell'adeguamento degli attuali istituti di controllo al mutato contesto istituzionale (oltre che delle previsioni legislative che disciplinano taluni pareri parlamentari ed i relativi *quorum*) – mi pare che tale complessivo ruolo sia destinato a rimanere tendenzialmente non applicabile.

Non credo vada poi trascurato il fatto che, pure qualora dovesse in tempi brevi aversi la necessaria riscrittura regolamentare/legislativa in tal senso, dall'attuazione dell'intero blocco di competenze previste in capo alla Camera delle Regioni (valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori, espressione di parere sulle nomine governative, verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato nonché indagini conoscitive) non potrebbe comunque discendere forma alcuna di responsabilità politica in capo al Governo (chiamato a rispondere, appunto, solo dinanzi alla Camera dei deputati). Una pesante cappa di silenzio ho l'impressione che gravi infine, da parte del testo in commento, sulla possibilità di esame degli schemi di atti governativi ad opera del Senato (attualmente disciplinata dall'art. 139-*bis* R.C.) sebbene sia stato rilevato come il nuovo art. 70, comma 7, Cost. preveda a favore di quest'ultimo la generica facoltà di «formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati».

Venendo alla parallela funzione di raccordo – e prima di concludere brevemente col livello legislativo – da subito mi sembra che si ponga il nodo del coordinamento con l'attuale livello amministrativo di collegamento (che la revisione in commento non scioglie pur avendo decisamente contribuito a determinare). Con l'ingombrante presenza di un'assemblea rappresentativa delle istituzioni territoriali, l'attuale testo non chiarisce difatti quale debba essere la sorte del preesistente sistema delle Conferenze: se, cioè, vada confermato (ovvero profondamente riformato) un doppio binario di collaborazione con le autonomie, ad esempio esclusiva del Senato per l'attività normativa

e riservata invece alle attuali Conferenze per ciò che più da vicino riguarda le attività amministrative e regolamentari nonché di programmazione ed indirizzo politico.

Com'è comprensibile, *zenit* dell'intera riforma in commento rimane ad ogni modo la disciplina costituzionale del nuovo procedimento legislativo ordinario (cui rispettivamente si affiancano quello c.d. a data certa ed abbreviato) senza il quale l'integrazione strutturale delle istituzioni nelle politiche legislative derivante dalla nuova composizione del Senato finirebbe per rimanere inevitabilmente praticata solo sulla carta: procedura nella quale la variante "bicamerale" – contraddistinta dalla parità di entrambi i rami del Parlamento (simmetricamente esercitanti la funzione legislativa) e dalla tassatività delle categorie di progetti approvabili – è chiamata come sappiamo a convivere con quella "monocamerale", connotata invece dalla asimmetrica prevalenza della Camera dei deputati sul Senato delle Regioni (il quale ritorna così a configurarsi quale mera *Chambre de réflexion*) e dal carattere negativo-residuale degli atti che possono essere deliberati.

Con riguardo a quest'ultima procedura nondimeno – almeno fino alla riforma del regolamento del Senato (cui il nuovo art. 72, comma 6, Cost. espressamente affida il compito di disciplinare le modalità di esame dei ddl trasmessi dalla Camera dei deputati *ex art. 70 Cost.*) – più d'una incertezza mi pare in particolare si addensi sulla variante c.d. partecipata: non solo relativamente all'eventualità di una previa istruttoria da parte delle suddette commissioni parlamentari ma, più ampiamente, su modi, tempi e possibili limitazioni imponibili alla proposizione di emendamenti da parte dei futuri senatori.

Con riferimento, in primo luogo, alla veste formale che tale partecipazione dovrebbe assumere – considerata la generica formula di «proposte di modificazione del testo sulle quali la Camera si pronuncia in via definitiva» adottata dal testo di revisione – com'è stato notato l'impressione è che essa sia sostanzialmente libera (emendamento, parere od altro) mentre sembra potersi sin da adesso escludere l'automatica incorporazione delle modifiche proposte in Senato nel testo che poi tornerà alla Camera per la conclusiva pronunzia. Parimenti non chiara mi pare la ventilata possibilità di un previo sindacato sull'ammissibilità delle proposte di modifica da parte del Senato (qualora esso ad esempio deliberi emendamenti sostanzialmente riproduttivi di altri già dichiarati però non ammissibili nel corso del primo esame alla Camera): così – nel ruolo di imparziale supervisore del procedimento partecipato – è stato ritenuto che tale incombenza possa

essere fisiologicamente demandata al Presidente della stessa Camera, a meno di non voler fare rifluire anche siffatta ipotesi nella più ampia casistica delle questioni c.d. di competenza (come tali d'intesa dirimibili dai due Presidenti di Assemblea) cui, in chiusura delle presenti notazioni, accennerò qualcosa.

Sta di fatto che – in occasione dell'ultima e definitiva seconda lettura – la Camera dei deputati ritengo dovrebbe pur sempre dire la sua solo sulle circostanziate proposte del Senato e non già sull'intero testo in discussione. Ciò innanzitutto perché, a ritenere diversamente, la generale competenza di esame dei testi legislativi che la disciplina costituzionale del procedimento legislativo riserva ai senatori si è fatto rilevare che finirebbe per essere sostanzialmente aggirata: allorquando cioè – pronunziandosi nuovamente su parti non oggetto delle proposte del Senato – di fatto la Camera precluderebbe a quest'ultimo di deliberare su simili nuove modifiche, il Senato avendo inevitabilmente “consumato” il proprio potere di proposta. In seconda battuta, giacché troverebbe qui analogica estensione il nuovo art. 70, comma 3 (secondo periodo) Cost. il quale già per il procedimento bicamerale circoscriverebbe alle sole parti modificate dai senatori il secondo esame da parte della Camera dei deputati.

Qualora fossero approvate, ho insomma l'impressione che dal contenuto delle proposte del Senato non possa comunque discendere alcun tipo di vincolo per la Camera la quale resta, dunque, libera di respingere, accogliere (in tutto od in parte) le modifiche avanzate ovvero emendarne a sua volta la sostanza. Mi fa nondimeno riflettere il fatto che ciò possa indiscriminatamente avvenire per qualunque proposta di legge non tassativamente ascritta al predetto procedimento bicamerale, *ivi* compresi quindi pure quelle su materie particolarmente delicate e complesse: si pensi, ad esempio, al campo delle scelte c.d. essenziali della persona quali interruzione volontaria della gravidanza, procreazione medicalmente assistita, unioni civili, dichiarazioni anticipate di trattamento, ecc. Ragionevolmente scartata l'eventualità che una votazione finale della Camera possa non esservi immagino, come pure è stato rimarcato, che una formale e conclusiva manifestazione di volontà da parte dei deputati sul progetto complessivamente considerato non sia comunque prescindibile (specie qualora quest'ultima intenda *in toto* respingere le proposte di modifica patrocinate dal Senato).

A parte le considerazioni appena svolte su quello partecipato, talune *opacità* mi sembrano residuare anche nel procedimento monocamerale c.d. rinforzato di cui all'art. 70, comma 4, Cost.: vale a dire con precipuo riferimento a quei ddl (ricadenti su materie non di competenza esclusiva) imposti dalla necessità di tutela, rispettivamente, dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero dell'interesse nazionale, in applicazione della c.d. clausola di supremazia *ex art.* 117, comma 4, Cost. Innanzitutto, il fatto che entro dieci giorni dalla trasmissione sia disposto dal Senato l'esame del relativo ddl (senza l'ordinaria richiesta di un terzo dei suoi componenti) non credo voglia anche dire che la decisione in tal senso sia automatica, com'è stato sostenuto richiedendosi comunque una delibera da parte dei senatori nel termine previsto. Nel silenzio sul resto, ritengo in second'ordine che pure a tale procedimento possa estendersi il generale termine di trenta giorni di quello partecipato per disporre eventuali proposte di emendamento. Un dubbio mi rimane in terzo luogo qualora la Camera (stavolta a maggioranza assoluta nella seconda ed ultima lettura) intenda discostarsi dalle modifiche ugualmente deliberate a maggioranza assoluta (e quindi, appunto, "rafforzate") dal Senato: se sia, cioè, sufficiente che i deputati deliberino solo parzialmente di non uniformarsi all'intero *decisum* dei colleghi senatori (ovvero, *in limine*, ad una sola delle modifiche avanzate).

3. Volendo adesso trarre qualche telegrafica notazione sull'intera procedura legislativa sin qui imbastita dall'articolato in esame evidenzierò che, in entrambe le suddette "varianti", forte emerge in primo luogo il ruolo svolto dalle Commissioni parlamentari cui – dopo l'istruttoria legislativa – spetta determinare il testo su cui si svolgerà una relazione all'Assemblea il cui *plenum* successivamente approverà articolo per articolo e con voto finale: considerati i sopravvenuti mutamenti strutturali e funzionali del nuovo Senato, più che auspicabile reputo casomai una riconsiderazione – com'è stato evidenziato – dell'odierno assetto delle stesse Commissioni che, ad esempio, ne riduca il numero complessivo secondo un accorpamento dipendente dal tipo di procedimento, dalla funzione volta per volta esercitata ovvero dalla stessa materia oggetto di disciplina.

Per una singolare eterogenesi dei fini, nondimeno, la *forza* di quello che mi pare il tratto saliente della disciplina costituzionale in parola – vale a dire la distinzione "per oggetto" di ogni ddl

presentato – rischia per ciò solo di convertirsi nella sua peggiore *debolezza*. Originariamente prevista nel ddl governativo di riforma, difatti, la differenziazione dei procedimenti legislativi *per materia* – a motivo della indeterminatezza che, come è stato segnalato, si è ritenuta geneticamente affliggerla sin dai tempi del novellato art. 117 Cost. – nel corso dei lavori d’aula ha progressivamente lasciato il posto a quella *per oggetto*, aprendo tuttavia una serie di inedite questioni a partire da quella, logicamente preliminare rispetto alle altre, della concreta possibilità di essere in tempi brevi attuata senza un’approfondita revisione di entrambi i regolamenti parlamentari in tal senso.

Ma pure qualora ciò dovesse celermente aversi, di matasse da sbrogliare non credo ne mancherebbero, il pericolo, neanche poi tanto velato, sembrandomi in particolare che l’estrema rigidità con cui è stato tracciato l’*astratto* solco tra leggi bicamerali e monocamerali – che non consente alle prime di sconfinare negli ambiti riservati alle seconde e viceversa – finisca inevitabilmente con lo sfaldarsi nel crudo impatto con l’esperienza *concreta*: allorquando, cioè, assai ardua diventa oggettivamente l’impresa di distinguere tra i vari ddl presentati a seconda dell’*omogeneità* o meno del loro oggetto (penso, per fare l’esempio più a portata di mano, ai ddl di iniziativa popolare i quali, in assenza di specifiche disposizioni costituzionali, andrebbero presentati indistintamente a Camera o Senato ovvero alla sola Camera a seconda se ricadenti sull’oggetto ad approvazione bicamerale ovvero monocamerale). Con la conseguenza che siffatta ripartizione rischia seriamente di dimostrarsi *inapplicabile*, nella peggiore delle ipotesi, ovvero *applicabile* ma feconda di vizi *in procedendo* (e, quindi, di inevitabile contenzioso tra i due rami del Parlamento), nella migliore.

Ad onor del vero, ad oggi solo taluni sparuti casi vedono leggi con oggetto genuinamente omogeneo, la maggioranza degli altri rimanendo piuttosto caratterizzati da un contenuto non poco misto, come tale (ricadente su più ambiti tra di loro variamente sovrapponibili ma) formalmente inammissibile alla luce della suddetta formale ripartizione tra ddl bicamerali e monocamerali: immagino poi che – pure qualora l’oggetto riveli omogenea “purezza” – non frequenti sono per la verità i casi in cui la legge assuma di disciplinare *hic et nunc* l’ambito avuto di mira, potendosi più spesso assistere, com’è stato fatto rilevare, a discipline il cui oggetto sia più volte ripetibile nel tempo ovvero, preesistendo una generale regolamentazione dal contenuto omogeneo, si abbiano poi

una serie di leggi successive attuativo-specificative del primo. In simili frangenti, da non poco tempo la giurisprudenza costituzionale ha dimostrato – nel diverso, seppur contiguo, campo del giudizio di ammissibilità del referendum – quanto rischioso sia ogni qualvolta avventurarsi sullo scivoloso piano della *struttura* della disposizione legislativa (e, cioè, del *modo* con cui essa è formulata) al fine di verificare se più contenuti apparentemente disomogenei siano o meno riconducibili ad una matrice razionalmente unitaria: assai problematico da ricostruire in termini teorici assoluti, il giudizio sul variabile *quantum* di disomogeneità risulterebbe, per ciò solo, imprevedibile nei suoi ultimi esiti, di fatto potendosi facilmente convertire il sindacato di semplice *ammissibilità* in uno di mera *opportunità*.

Dopo un quindicennio di logorante contenzioso tra Stato e Regioni, insomma, ritengo che tutto dovrebbe potersi ascrivere ad una proposta di riforma tranne un corrispondente innalzamento del tasso di conflittualità tra i due rami del Parlamento, con la correlativa necessità di individuare sin da subito soluzioni idonee invece a decomprimerne la (potenzialmente dirompente) portata. Evidentemente conscio di tale eventualità, per la verità lo stesso testo di revisione mi pare che già predisponga *a valle* un meccanismo di risoluzione dei possibili conflitti stabilendo che eventuali questioni di competenza siano decise dai Presidenti delle Camere d'intesa fra loro: diretta erede di preesistenti disposizioni regolamentari in tal senso (part. artt. 78 R.C. e 51, comma 3, R.S.) penso rimanga nondimeno il fatto che tale previsione finisce per restare sostanzialmente inattuabile finché una (di là da venire) riscrittura degli attuali regolamenti parlamentari anche in questo caso non definisca con chiarezza le modalità per sollevare (e dirimere) le menzionate questioni.

Nell'attesa non disprezzabile considererei intanto *a monte* – come, peraltro, è stato auspicato – una sorta di sindacato di ammissibilità su ciascun ddl presentato ad opera di ciascun Presidente di Assemblea per verificarne l'omogeneità al fine del corretto “smistamento” tra l'uno e l'altro procedimento legislativo di approvazione: nella medesima logica, ammetterei pertanto da parte degli stessi soggetti un controllo pure esteso all'ammissibilità degli emendamenti di volta in volta avanzati nel corso dei lavori parlamentari allo scopo di sfrondare il testo da disposizioni eccentriche rispetto alla procedura adottata. Al netto di un'eventuale prassi/disciplina regolamentare in tal senso, la corretta osservanza delle norme costituzionali sulla competenza legislativa da parte di entrambe le Camere resterebbe ad ogni modo affidata al controllo successivo della Corte

costituzionale nelle residue ipotesi di palese violazione della Costituzione ovvero mancato raggiungimento della prescritta intesa.

Accanto a quello ordinario una trattazione a parte – come *supra* anticipavo – meriterebbero per concludere i collaterali procedimenti, rispettivamente, del voto c.d. a data certa ed abbreviato. Appena superfluo è che io ricordi come più che nobile sia stato l'intento retrostante all'introduzione del primo procedimento: che non è solo di arginare talune diffuse prassi assai distorsive della dialettica Governo/Parlamento (quali, ad esempio, quella dei maxiemendamenti governativi o della questione di fiducia sul testo deliberato in Commissione in sede referente) ma, pure, quello di ridimensionare l'abuso di decretazione d'urgenza (invero già parzialmente limitato dal novellato art. 77 Cost.) senza contestualmente indebolire la posizione dell'Esecutivo il quale – a certe prescritte condizioni – può adesso contare sulla certezza dei tempi di approvazione dei ddl intimamente connessi all'attuazione del proprio programma politico.

Che le cose astrattamente immaginate *in vitro* dalla riforma vadano poi nel senso da essa auspicato anche concretamente *in vivo* non mi pare, ad ogni modo, del tutto scontato. Innanzitutto perché, alla stregua del procedimento ordinario già brevemente esaminato, anche il tal caso ritengo che forte si faccia sentire l'assenza di una revisione del regolamento della Camera dei deputati che chiarisca modalità e limiti di siffatto procedimento: ad esempio si pensi – come si è fatto efficacemente notare – alla necessità di stabilire se (e come) al Governo sia consentito una sorta di “diritto al ripensamento” qualora le modifiche deliberate abbiano talmente stravolto il testo originario da renderlo non più in armonia col proprio indirizzo politico; ovvero alla questione se la procedura in esame possa estendersi pure a progetti di legge di origine parlamentare e, nondimeno, considerati fondamentali per il programma politico dell'Esecutivo (per non dire del già visto nodo dell'omogeneità del ddl che, proprio per la peculiarità del procedimento *de quo*, immagino possa assumere una pregnanza tutta particolare).

Non posso in secondo luogo fare a meno di considerare che, al di là dei buoni propositi insistentemente dichiarati, nulla in realtà sia davvero in grado di garantire che – pur concepito per ovviare alle distorsioni dell'odierna prassi normativa (come l'ipertrofico ricorso ai decreti-legge, appunto) – tale nuovo strumento procedurale a sua volta non finisca per prestarsi ad un uso anch'esso abusivo, anche in questa occasione lasciando (come da tempo segnala la più avvertita

dottrina) che le *regolarità* della politica abbiano il sopravvento sulle *regole* della (pur riformata) Costituzione: pure molta parte di tale esito credo passerà quindi dalla qualità e quantità dei paletti che, in sede di riscrittura regolamentare, la Camera riuscirà saldamente a piantare intorno a tale procedura senza al contempo irrigidirla troppo.

Destinato a convivere con quello a data certa che ho appena succintamente descritto, in coda al presente contributo voglio infine accennare al procedimento c.d. abbreviato per quei ddl di cui è dichiarata l'urgenza (ai sensi dell'art. 72, comma 3, Cost.) ed alla beffarda traiettoria che potrebbe contraddistinguerne la sorte. Così se, com'è stato ritenuto, sin qui non ha ricevuto praticamente attuazione se non in limitati e circoscritti frangenti – rispettivamente disciplinati dagli artt. 69 R.C. e 77, comma 1, R.S. – un non diverso destino per tale procedimento sembrerebbe schiudersi anche per il futuro, se sol si consideri che anche l'attuale proposta di revisione posticipa l'analitica disciplina di esso all'ennesima futura riforma di entrambi i regolamenti parlamentari.

## Riflettendo sulla riforma costituzionale, in attesa del voto referendario

di Claudio Panzera\*

1. Ho risposto con molto piacere all'invito del prof. Ruggeri di ritrovarci a discutere sulla riforma costituzionale, ma premettendo fin da subito che mi sarei astenuto dall'esprimere *adesso* e in termini secchi (sì/no) la mia intenzione di voto al referendum del prossimo autunno. Non ho infatti ancora maturato una decisione al riguardo, anche per la sincera difficoltà di aderire pienamente alle ragioni dell'uno e dell'altro fronte (mi riferisco, qui, ai due appelli sulla riforma promossi dagli studiosi contrari e da quelli favorevoli alla stessa). Poiché mi sembra che buone ragioni stiano da entrambe le parti, sarà inevitabile anche per me – come molti altri – esprimere al momento del voto un giudizio *per praevalentiam*, in cui valutazioni tecnico-giuridiche e considerazioni politico-istituzionali finiranno inevitabilmente per sovrapporsi e intrecciarsi. Quest'ultima sottolineatura mi impone una precisazione.

Proprio per la serietà e l'importanza della scelta che come cittadini saremo chiamati a compiere, ritengo una grave forzatura, oltre che un'inammissibile semplificazione, legare all'esito del referendum il destino del Governo in carica, per l'evidente rischio che, così ragionando, il senso e il valore della partecipazione popolare alla modifica della Costituzione siano ridotti a mero strumento di lotta tra le forze di maggioranza e di opposizione, per scopi che poco hanno a vedere con l'ammodernamento e l'efficienza delle istituzioni democratiche (e molto con la conservazione o la conquista del potere politico). Sebbene il rischio che l'"appello al popolo" spinga verso una polarizzazione dell'opinione pubblica in base alle contingenti vicende della stretta attualità politica sia più alto quando le riforme su cui viene promosso il referendum sono prevalentemente opera della maggioranza di governo (come accaduto, in termini ben più netti di quelli attuali, nel 2001 e nel 2006), non bisogna mai cessare di tendere verso il *dover essere* che la Costituzione indica al riguardo. I *quorum* di approvazione fissati nell'art. 138 (maggioranza assoluta o qualificata) ricordano che le modifiche alla Carta, per quanto frutto di compromessi tra le forze politiche presenti in Parlamento, per loro natura trascendono la quotidiana dialettica

---

\* Ricercatore di Diritto costituzionale, Università «Mediterranea» di Reggio Calabria.

maggioranza/opposizione di Governo (cui è preordinata la regola della maggioranza semplice o relativa: art. 64, c. 3, e art. 94, non modificati per questo aspetto dalla riforma), appartenendo al novero delle scelte sottratte a *quel* circuito di decisione politica e affidate ad una condivisione più ampia, anche in ragione della maggiore durata e stabilità che quelle scelte pretendono di avere (tale dualità di piani, peraltro, viene ridimensionata nella riforma dalla conservazione dei *quorum* prescritti dall'art. 138 pur in presenza di una legge elettorale per la Camera dagli effetti iper-maggioritari).

Ingaggiare sul terreno del referendum *costituzionale* una battaglia per sostenere o far cadere il Governo finisce invece per sostituire impropriamente l'oggetto della consultazione popolare, quantomeno al livello di formazione dell'opinione pubblica (che potrà poi incidere sul voto degli indecisi), deviando l'istituto dalla sua impronta originaria garantista e indebolendo di fatto, in una certa misura, anche la libertà di voto dei cittadini *ex art. 48*. Proprio poiché si tratta di decidere, nei limiti legalmente consentiti (art. 139), su ciò che deve stare dentro o fuori il patto che esprime e a un tempo rinnova, in una sintesi unitaria di valori, la comunità politica, il “discernimento” dell'elettore dovrebbe concentrarsi sui contenuti della riforma su cui è chiamato ad esprimersi – ripeto: frutto di un compromesso *parlamentare* – e non sulla permanenza in carica dell'*Esecutivo* che l'ha promossa e/o la sostiene. Quest'ultimo potrà certo trarre dall'esito del voto le conseguenze politiche che ritiene più opportune, e dunque, eventualmente, dimettersi (come ha fatto il Primo ministro inglese D. Cameron dopo il referendum sulla *Brexit*); tuttavia, a mio avviso, non dovrebbe gravare in anticipo il corpo elettorale con una specie di “questione di fiducia” sul testo oggetto del referendum, figura del tutto anomala ed estranea all'equilibrio costituzionale che connota il nostro ordinamento.

2. Detto ciò, nel merito, si tratta di riempire i classici piatti della bilancia e vedere da che parte questa alla fine penderà.

Non credo possa essere di grande aiuto la mera somma algebrica dei contenuti della riforma che condivido e di quelli che invece non mi piacciono: i fattori dell'operazione non hanno infatti tutti lo stesso peso, sicché non basterebbero 10 piccoli miglioramenti a compensare 2 grandi

peggioramenti del testo in vigore (un elenco puntuale, peraltro, è fornito da A. Spadaro nel suo contributo a questo dibattito).

Ad esempio, mi sta bene l'abolizione del (rango costituzionale del) CNEL e delle Province – anche se non è affatto detto che le seconde scompariranno nei fatti come “livelli di governo”, almeno dove esistono le Città Metropolitane e dove si istituiranno gli enti di area vasta di cui alla legge 56/2014 (e di cui parla pure l'art. 40, c. 4, della legge di riforma) – o la riduzione del numero totale dei parlamentari, ma non posso certo dire che siano questi i profili che orienteranno la mia scelta.

Già più rilevanti sono le modifiche relative alla nuova disciplina costituzionale della decretazione d'urgenza, alla corsia preferenziale – attraverso l'istituto del voto “a data certa” – per i disegni di legge che il Governo reputi qualificanti («essenziali» è l'ambiguo termine prescelto) il proprio programma politico ed agli strumenti di partecipazione popolare (referendum propositivi e d'indirizzo, altre forme di consultazione della società civile). Mentre la reale portata di quest'ultima innovazione, senz'altro positiva, verrà definita solo dalla legge costituzionale cui il nuovo art. 71, u.c., rinvia, la prima recepisce sostanzialmente vincoli per larga parte già operanti grazie all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia sulla base dell'art. 15 della legge 400/1988 (ma risolve il non secondario problema degli indesiderati effetti del rinvio presidenziale delle leggi di conversione), mentre il secondo persegue la finalità, in sé apprezzabile, di facilitare l'esame in tempi rapidi di misure caratterizzanti l'indirizzo politico nell'ambito del procedimento monocamerale (ad eccezione di alcune materie). L'istituto, forse, poteva trovare spazio anche solo in una modifica dei regolamenti parlamentari vigenti (che comunque ci si dovranno adeguare), e in ogni caso andrà valutato non in astratto, ma nel suo concreto rendimento anche alla luce della combinazione con gli altri strumenti di “pressione” o “direzione” dei lavori parlamentari che restano a disposizione del Governo, *in primis* il ricorso alla questione di fiducia e poi il decreto legge. *A priori* non si può pertanto dire con... certezza se l'introduzione del voto “a data certa” porterà ad una eccessiva e ingombrante presenza dell'Esecutivo nel procedimento legislativo (cumulandosi agli altri due pezzi d'artiglieria) o se sarà compensato da un uso più morigerato, ad esempio, della decretazione d'urgenza. Si può tuttavia immaginare che, se davvero il d.d.l. in questione è «essenziale per l'attuazione del programma di governo», eventuali rischi di insuccesso

alla Camera verranno parati con il ricorso al voto di fiducia; sicché, nei fatti, è probabile che questi due istituti si rafforzeranno a vicenda almeno tutte le volte in cui la maggioranza che sostiene il Governo non condividerà appieno la valutazione sulla “essenzialità” dello specifico provvedimento da approvare.

3. I punti qualificanti della riforma, com'è noto, sono però altri: l'abbandono del bicameralismo in seguito alla trasformazione del Senato in «camera delle istituzioni territoriali» e il riassetto delle competenze normative nel nuovo Titolo V. Credo che su questi due aspetti, e non sugli altri, vada essenzialmente concentrata la ponderazione delle ragioni *pro* e *contra* la riforma (come invita a fare anche il prof. Ruggeri nel corso di questo dibattito).

Su entrambi i profili, tutto o quasi è stato già detto nel corso del dibattito costituzionalistico degli ultimi mesi. Mi atterrò pertanto a poche considerazioni che sorgono dal raffronto tra i fini dichiarati dagli autori della riforma e i mezzi prescelti per raggiungerli.

In estrema sintesi, l'opzione per il bicameralismo differenziato è stata direttamente legata alla doppia esigenza di semplificare i lavori parlamentari (rafforzando al contempo la stabilità dell'asse “Governo-maggioranza” nella Camera politica) e, come si dice, portare al centro la voce alle autonomie territoriali, mentre la revisione del Titolo V avrebbe avuto di mira una più razionale distribuzione delle competenze normative fra Stato e Regioni (rispetto alle storture della legge cost. 3/2001) e di conseguenza una riduzione del contenzioso costituzionale. È evidente come queste due “scommesse” si sostengano a vicenda, sì che il successo dell'una dipende dal successo dell'altra.

Ora, a me pare che la razionalizzazione tentata sul piano delle competenze normative – la quale, per riconoscimento pressoché unanime, comporterà un forte *accentramento* della legislazione in capo allo Stato – non sia adeguatamente compensata dalla rappresentanza delle autonomie regionali e locali attraverso il Senato (al netto dei dubbi sull'incerta natura di tale rappresentanza e sulla fisionomia che in concreto assumerà).

Mi limito a considerare, fra le tante innovazioni contenute nella riforma, la c.d. “clausola di supremazia” di cui al nuovo art. 117, c. 4, che consente alla legge statale di occupare il campo di competenza regionale se «lo richiede la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale». La previsione è certo importante perché introduce un

principio di *flessibilità* nella distribuzione delle competenze che la comparazione e la pluridecennale prassi dei rapporti centro-periferia nostrana hanno dimostrato essere necessaria (anche se, qui, tale flessibilità gioca solo a favore dello Stato). La spoliazione, totale o parziale, delle competenze regionali richiederebbe però che la decisione – e la stessa valutazione dei suoi presupposti – vedessero adeguatamente coinvolti i soggetti interessati, alla luce del principio di leale collaborazione (quanto più forte è l'incidenza dell'intervento statale sugli interessi regionali tanto maggiore deve essere la partecipazione delle Regioni al procedimento che sposta la competenza) e secondo tendenze comuni anche ad altre esperienze di decentramento: in Germania, ad es., la revisione del federalismo legislativo e il ruolo del *Bundesrat* si sono sempre compensati a vicenda, nella forma della “cessione di competenze in cambio di partecipazione” e viceversa.

La procedura indicata dalla riforma da questo punto di vista non soddisfa, poiché tale legge statale non rientra fra quelle bicamerali, ma è solo contemplata l'eventualità che il Senato proponga emendamenti a maggioranza *assoluta* che la Camera potrà però respingere con la *stessa maggioranza* (nuovo art. 70, c. 4). A parte quest'ultimo aggravio procedurale, comunque non particolarmente difficile da superare, l'intera operazione si regge sull'esclusiva decisione del Governo (cui è *riservata* la proposta di intervento) e sulla maggioranza (semplice, o al massimo, assoluta) che lo sostiene alla Camera. Il che, se coerente con la valutazione *politica* dei presupposti dell'intervento statale (l'unità giuridica o economica, l'interesse nazionale), non mi pare compensi in modo proporzionale la perdita degli spazi di autonomia normativa, già ridotti, che la Costituzione lascia alle Regioni; perdita, oltretutto, temporalmente non circoscritta dal testo di riforma (finché perdurano quelle esigenze...), dunque, in teoria, anche permanente. Peraltro, la clausola di supremazia consente che il meccanismo operi quando i presupposti indicati semplicemente lo “richiedono”, ossia lo rendono *opportuno*, senza alcun obbligo di valutazione della sua *necessità* in comparazione con altri strumenti meno afflittivi della legge “pigliatutto” ma ugualmente idonei rispetto al fine (v. ancora l'esempio tedesco della competenza concorrente *ex art. 72, c. 2, GG*). Non si può del tutto escludere che una tale gradualità verrà magari imposta dalla Corte costituzionale, chiamata dalle Regioni interessate a dirimere le controversie interpretative sul legittimo ricorso statale alla clausola in esame; ma, considerata l'alta politicità di tale decisione, gli spazi di giudizio appaiono oggettivamente ridotti (il che potrebbe a sua volta scoraggiare le Regioni dal ricorrere alla

Corte). Insomma, se davvero vi sarà deflazione del contenzioso, questa potrebbe essere – per paradosso – la conseguenza più della rinuncia al giudizio dei diretti interessati che della chiarezza/univocità delle nuove disposizioni.

Piuttosto, forse, si sarebbe potuta prevedere – in aggiunta al parere rinforzato e sulla falsa riga della procedura dettata per le leggi elettorali delle due Assemblee – la facoltà del Senato di sollevare dinanzi alla Corte (magari a maggioranza assoluta) una questione di costituzionalità *in via preventiva* sulla legge approvata dalla Camera che non accolga i rilievi del Senato. Questa soluzione avrebbe potuto compensare la scelta di non inserire tale legge fra quelle bicamerali perfette, rendendo più incisive le proposte di modifica del testo provenienti dal Senato (un loro eventuale respingimento alla Camera esporrebbe la legge a possibile impugnazione). In tal modo, da un lato, si sarebbe agevolata la coagulazione delle voci delle Regioni dissenzienti nell'organo che le rappresenta *unitariamente* a livello statale (aumentando così la sua capacità di difenderle dalle tendenze centralistiche del Governo nazionale, anche in recupero di una rappresentanza autenticamente politico-territoriale), dall'altro si sarebbe consentito al giudice costituzionale di intervenire prima che si realizzi l'“esproprio” ai danni delle Regioni, riducendo almeno in parte la conflittualità *ex post*. Stante l'attuale testo di riforma, è infatti agevole prevedere che – almeno all'inizio – il ricorso alla clausola di supremazia verrà accompagnato da un aumento del numero dei ricorsi regionali. Il modo in cui la Corte li risolverà nel merito, interpretando nel *mutato* contesto costituzionale (di forte accentramento) clausole già note, sarà dunque decisivo per la sorte delle autonomie regionali.

4. Rispetto alla finalità di ridurre il contenzioso, anche la nuova distribuzione delle competenze legislative solleva qualche dubbio per l'ambiguità di alcune delle formule chiave che adesso compaiono nel testo (ad es., le «disposizioni generali e comuni» di competenza esclusiva statale in molte materie; o il carattere “locale/regionale” di alcune discipline di competenza esclusiva regionale, che presuppone l'esistenza di una corrispondente disciplina di livello statale sulle medesime materie, però non indicata nel nuovo c. 2 dell'art. 117). Ma non intendo soffermarmi su questi aspetti, peraltro ampiamente analizzati dalla dottrina, quanto porre

l'attenzione su un possibile effetto sul contenzioso costituzionale del ruolo "difensivo" che il Senato potrebbe giocare nell'ampliamento dei procedimenti legislativi delineati dal testo di riforma.

Le eventuali questioni di competenza che dovessero sorgere dall'interpretazione del nuovo art. 70 sono risolte, in base allo stesso, dai Presidenti delle Camere «d'intesa» fra loro. La previsione di questa norma di chiusura è senz'altro opportuna e vale a scongiurare il pericolo che la moltiplicazione dei procedimenti legislativi comporti automaticamente una moltiplicazione delle controversie devolute alla Corte sotto il profilo dei vizi formali. E, tuttavia, l'intervento del giudice costituzionale, comunque e sempre possibile una volta che la legge sia entrata in vigore (o anche prima, nel caso dello speciale procedimento di controllo dettato per le leggi elettorali di Camera e Senato), potrebbe adesso attivarsi anche oltre l'ambito del giudizio sulle leggi, qualora l'eventuale disaccordo fra i Presidenti delle due Assemblee paralizzi il procedimento e legittimi reciproche "accuse" di scarsa collaborazione, da far valere in sede di conflitto inter-organico (v. i noti precedenti delle sentt. 379/1992 e 200/2006). L'ipotesi potrebbe riguardare non solo l'interpretazione degli ambiti di disciplina riconducibili alle leggi necessariamente bicamerali (anche in ragione dell'obbligo di abrogazione espressa previsto per le stesse dall'art. 70, c. 1, ultimo periodo), ma persino forme di partecipazione più ridotta del Senato come nel caso dei pareri facoltativi, nell'ipotesi non improbabile che – pronunciandosi «in via definitiva» – la Camera introduca nuove previsioni sulle parti già ritoccate dal Senato *senza che quest'ultimo possa esprimersi su di esse* (tale lettura è certo più consona alla finalità di semplificazione sottesa alla riforma, ma in teoria non si può escludere del tutto che si affermi una prassi diversa o che sia il regolamento della Camera a consentire un ritorno delle sole parti nuove del testo al Senato).

Qualora tali incertezze si riversassero come contenzioso fra poteri sul carico di lavoro della Corte, l'intento deflattivo della riforma sarebbe ancora una volta vanificato. Ma anche il conflitto inter-organico potrebbe subire una piccola metamorfosi: quando il ricorso del Senato fosse orientato a difendere prerogative che più direttamente si collegano al suo ruolo di rappresentante delle istituzioni territoriali (il pensiero corre ancora alla partecipazione rinforzata nel caso di attivazione della clausola di supremazia oppure al parere obbligatorio sull'esercizio dei poteri sostitutivi di cui però il Governo può, in base al nuovo art. 120, c. 2, fare a meno nei casi di «motivata urgenza»), sotto il conflitto fra il Senato e gli altri poteri – Camera, Governo ed eventualmente Presidente della

Repubblica – si celerebbe in realtà un conflitto fra Stato e Regioni, in modo speculare a quanto già avviene nel conflitto inter-soggettivo su atto giurisdizionale. Tale ultimo scenario, ovviamente, è strettamente legato al modo in cui il Senato interpreterà la sua funzione “rappresentativa” delle istituzioni territoriali.

5. In sintesi, non è affatto certo che – in relazione alle finalità e ai punti qualificanti sopra indicati – la riforma porterà realmente i benefici che promette; molto dipenderà dalle leggi attuative, dalla prassi che seguiranno gli organi costituzionali e, infine, dalla stessa volontà delle forze politiche di far funzionare i nuovi congegni introdotti in modo efficiente e non caotico o, peggio, inconcludente. Non voglio con ciò ignorare la particolarità delle condizioni storico-politiche che hanno reso possibile non solo innescare, ma portare a compimento, un processo di riforma delle istituzioni repubblicane largamente avvertito come non più rinviabile, né escludere che le future leggi di attuazione possano anche correggere e ridurre le incertezze del testo, migliorandone la resa. Ma non condivido neppure l’idea che, solo perché la macchina si è messa finalmente in moto, la si debba spingere qualunque sia la direzione che seguirà.

Ritorno all’avvertenza iniziale di evitare la commistione di piani ben diversi: un conto è valutare anche *da un punto di vista politico* contenuti e prevedibili effetti sugli equilibri costituzionali di una riforma di così vasta portata, un altro è subordinare – in modo esclusivo o anche solo prevalente – l’espressione consapevole del voto alle contingenti vicende della stretta attualità politica e/o alle possibili conseguenze sulle prospettive di crescita economica del nostro Paese<sup>11</sup>. Un miglior funzionamento delle istituzioni democratiche può certo legittimare, anche in vista di una maggiore efficienza complessiva del sistema economico, modifiche e aggiornamenti della Carta del 1948 (beninteso: nel rispetto dei suoi principi supremi e irrevisionabili). In coerenza con tali premesse, il voto referendario dovrebbe allora tenere conto di un giudizio di congruità del mezzo (contenuti della riforma) rispetto al fine (istituzioni più efficienti, crescita economica), nei

---

<sup>1</sup> Mi riferisco, in particolare, alle previsioni negative per la crescita del prossimo triennio contenute in un report del Centro studi di Confindustria del 1° luglio 2016 (*Scenari economici n. 26*), nel quale si ipotizza che una vittoria del “no” al referendum costituzionale porti, quali principali effetti a catena della conseguente instabilità politica, un rallentamento della produzione con perdita di 4 punti di pil, un aumento consistente del debito pubblico e una riduzione dei posti di lavoro di circa 258 mila unità. Il report è leggibile sul sito ufficiale della Confindustria ([www.confindustria.it/wps/portal](http://www.confindustria.it/wps/portal)).

limiti consentiti dalla attendibilità delle previsioni sugli effetti particolari e sistemici delle modifiche realizzate.

## La riforma del Senato ed il destino dell'autonomia elettorale regionale

di Alessio Rauti\*

Sulla riforma della Costituzione ultimamente approvata in via definitiva dalle Camere continuo ad avere, in verità, parecchie riserve. Ma in questo caso sono ben lontano dall'esprimere un giudizio manicheo su una scelta che, come credo, sarà infine assai lacerante e lascerà comunque sul terreno un che di incompiuto.

Ad una prima impressione, la riforma parrebbe riproporre un curioso aneddoto su Albert Einstein. Nel correggere il lavoro che un giovane studioso aveva sottoposto alla sua attenzione, il fisico avrebbe risposto che in quell'opera v'erano cose esatte e cose originali. Purtroppo, però, le cose esatte non erano originali e quelle originali non erano per nulla esatte<sup>1</sup>.

Allo stesso modo, credo che nella riforma ci siano alcune norme positive, che costituiscono più che altro un'opportuna razionalizzazione dell'esistente od un suo sviluppo, insieme a modifiche fin troppo innovative, nel senso di realizzare soluzioni pasticciate e del tutto incoerenti.

Per la prima ipotesi penso, ad esempio, alle nuove norme sui limiti dei decreti-legge oppure, con maggiore creatività, all'introduzione del c.d. *voto a data certa*, che offre garanzie di celerità nell'esame dei disegni di legge ritenuti essenziali dal Governo per l'attuazione del suo programma. Se da un lato, infatti, tale istituto è realmente una novità per il nostro ordinamento, dall'altro lato esso potrebbe deflazionare il decreto-legge, inserendosi armonicamente nel *trend*, ben conosciuto, di ampliamento del ruolo del Governo nell'ambito del procedimento legislativo. Basti solo pensare che nel 2015, su 86 leggi approvate, 71 sono di iniziativa governativa. Non sorprende dunque che anche fra alcuni critici della riforma tale modifica non sia oggetto di un giudizio negativo.

Ritengo però più utile soffermarmi sulla seconda categoria delle modifiche, evidenziando in particolare le criticità delle norme di riforma sulla composizione del nuovo Senato, non solo realmente nuove, ma animate altresì da logiche ibride. Su tale aspetto, dunque, incentrerò la mia breve riflessione.

---

\* Ricercatore confermato di Diritto costituzionale e Docente di Diritto pubblico nell'Università "Mediterranea" di Reggio Calabria.

<sup>1</sup> Il curioso aneddoto mi fu riferito molti anni addietro dal Prof. Ruggeri.

La seconda Camera dovrebbe in futuro rappresentare «le istituzioni territoriali», come previsto dall'art. 55, IV c., pur rimanendo allo stesso tempo il «Senato della Repubblica», si intende: rappresentativo delle istituzioni territoriali della Repubblica «una e indivisibile». Ma l'ambiguità nella sua composizione del nuovo organo deriva dalla compresenza di logiche scarsamente conciliabili, riconducibili a due differenti tipi di rappresentanza: politica e territoriale.

In particolare, come previsto dal testo costituzionale novellato, 95 dei 100 senatori complessivi *dovranno essere eletti dai Consigli regionali* (e delle Province autonome) fra i propri componenti (oltre ad un sindaco per ogni Regione), *con metodo proporzionale* (dall'art. 57, I c.) e *«in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi»* (art. 57, V c.), secondo le modalità previste da una legge bicamerale, anche in relazione alla sostituzione del senatore in caso di cessazione dalla carica.

Senonché, al di là dell'impossibilità di applicare un vero e proprio sistema proporzionale nelle Regioni che avranno due soli senatori da eleggere, è evidente che il modello scelto dal legislatore costituzionale è, a ben vedere, un *non modello*. Sicuramente la rappresentanza prevista per il nuovo Senato non è territoriale, come dimostra il combinato disposto di tre elementi: a) il necessario sistema proporzionale, che in verità non avrebbe senso in presenza di una posizione unitaria della Regione; b) l'obbligo di tener conto delle preferenze espresse dagli elettori per i candidati consiglieri; c) il divieto di mandato imperativo che permane anche in capo ai nuovi senatori.

Certo, detto questo, il resto rimane parecchio confuso. L'intreccio delle norme appena richiamate è uno scarno canovaccio, che ci consente forse di affermare cosa il Senato *non sarà*, senza tuttavia poter nutrire altrettanta certezza rispetto al ruolo che effettivamente avrà nel diritto costituzionale vivente. La confusione sorge in verità già in relazione al meccanismo di scelta dei componenti del Senato delineato dalla riforma ed ai rapporti di competenza fra la futura, ricordata, legge bicamerale e l'autonomia elettorale regionale. Almeno in teoria, quest'ultima non solo esce formalmente indenne dall'opera di revisione costituzionale – che lascia inalterata la potestà concorrente di cui all'art. 122, semmai integrandola e dunque confermandone la logica – ma diventa stranamente l'*highlander* del modello «ripartito» di autonomia legislativa oramai scomparso (almeno formalmente) nella sede tradizionale dell'art. 117. In pratica, però, il destino

dell'autonomia elettorale regionale rischia di essere meno fortunato con l'eventuale entrata in vigore della riforma.

Volendo provare a dare un senso al complesso delle nuove disposizioni in materia, si dovrebbe valorizzare l'inciso per cui il Consiglio elegge con metodo proporzionale i propri senatori in conformità alle scelte espresse dagli elettori *per i candidati consiglieri* in occasione del rinnovo dei medesimi organi. In tal modo, i consiglieri continuerebbero ad essere eletti esclusivamente in base alla legge elettorale di ciascuna Regione – che normalmente associa il premio di maggioranza ad un sistema proporzionale – mentre nel Consiglio dovrebbe svolgersi una competizione per l'elezione della seconda Camera con metodo proporzionale e liste bloccate con candidati inseriti secondo un ordine che tiene conto delle preferenze *relative* (ovvero rapportate al totale delle preferenze ottenute dai candidati della stessa lista) da loro ottenute nelle elezioni regionali.

Un'ipotesi simile è resa possibile anche dalla norma transitoria (art. 39), secondo cui, in sede di prima applicazione – ovvero dopo lo scioglimento delle attuali Camere – ed in attesa della legge bicamerale di cui all'art. 57, VI c., del nuovo testo costituzionale, i Consigli regionali e della Provincia autonomia di Trento possono procedere all'elezione dei senatori con una competizione fra liste bloccate con un criterio massimamente proporzionale (quoziente naturale e recupero dei resti). Tuttavia, la norma transitoria non precisa il collegamento con le preferenze elettorali. Di più: non chiarisce *chi* e *come* dovrebbe stendere materialmente le liste e, in particolare, se a farlo debba essere il Presidente del Consiglio regionale, magari affiancato dai gruppi consiliari, sulla base di un'apposita modifica dello statuto e del regolamento consiliare.

Non credo invece che tali modifiche rientrino nella competenza della legge elettorale regionale ai sensi dell'art. 122, I c., visto che quest'ultima è limitata al sistema d'elezione dei consiglieri e del Presidente della Giunta. Semmai, tale competenza dovrà essere attivata per modificare le stesse modalità di elezione dei consiglieri richieste dall'intreccio con la composizione del Senato previsto dalla riforma (ma su questo ritornerò di qui a un momento). Peraltro, la norma transitoria – che non accenna minimamente neppure al principio delle pari opportunità tra i sessi (art. 55, c. 2) – potrà essere applicata non solo in sede di prima costituzione del nuovo Senato, ma fino a quando non sarà approvata la nuova legge bicamerale.

Di certo, la soluzione qui prospettata – la predisposizione delle liste bloccate per il Senato con ordine interno che tiene conto delle preferenze personali ottenute dai candidati nell’elezione a consiglieri – porta con sé non pochi inconvenienti, a partire dal fatto che realisticamente il potere di elezione risulta sostanzialmente *condiviso* fra Consiglio (nel quale si vota per le liste bloccate) e corpo elettorale (le cui preferenze dovrebbero incidere sulla composizione delle stesse liste per il Senato). Ma proprio tale connubio è esattamente quanto richiesto dalla norma costituzionale. Non è ben chiaro, dunque, come possa altrimenti conciliarsi il potere decisorio degli elettori con quello del Consiglio.

Si aggiunga poi che la stessa scelta, operata dal legislatore costituzionale, di condizionare l’elezione dei senatori ai risultati delle preferenze espresse dagli elettori per i candidati consiglieri è di per sé assai discutibile. Si avrebbe in questo caso una sorta di peculiare ed anomalo “voto fuso” che incide sulla composizione di organi appartenenti ad Enti diversi, con funzioni del tutto differenti e non comparabili, come più volte la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto, con evidente violazione della libertà di voto. Difatti, l’elettore potrebbe ritenere un certo candidato idoneo alla funzione di consigliere ma non anche a quella di senatore.

V’è poi la violazione del giudicato costituzionale derivante dall’elezione dei senatori da parte di consiglieri a loro volta eletti con le attuali discipline elettorali regionali. In particolare, dalla sentenza cost. n. 1 del 2014 può trarsi senza dubbio l’indicazione per cui la peculiarità e delicatezza delle funzioni svolte dalle Camere, soprattutto in relazione alla revisione costituzionale, rendono illegittimo un sistema elettorale in cui non vi sia limite alla distorsione fra voti e seggi. Se tale giudizio è stato espresso nei confronti del c.d. *Porcellum* – che tuttavia garantiva una percentuale di seggi non superiore a 340 – un sindacato molto più severo dovrebbe operarsi nei confronti di buona parte delle attuali leggi elettorali regionali, nelle quali non solo il premio di maggioranza può operare davvero in modo spropositato, ma viene assegnato anche nel caso in cui il candidato alla Presidenza ottenga la maggioranza relativa dei voti ed analogo risultato non sia invece raggiunto dai partiti a lui collegati.

Di certo, quanto affermato dalla Corte in relazione alla funzione dei parlamentari dovrebbe valere anche per i membri del nuovo Senato che, al di là della rappresentanza della propria Regione (secondo comunque una logica politico-partitica e non davvero territoriale), saranno comunque

investiti anche del potere di modifica della Costituzione. Insomma, se non si vuol dar vita ad un totale aggiramento della sentenza costituzionale del 2014, si dovrà intervenire anche sul margine di ampiezza dell'autonomia elettorale regionale.

A questo punto, potrebbero immaginarsi diversi scenari.

Scarterei subito quelli formalmente irrealizzabili, come il ritorno alle stesse discussioni dei Costituenti sull'opportunità di non riconoscere alcuna autonomia elettorale alle Regioni per non avere una composizione del Senato disomogenea rispetto a quella della Camera. Non solo oramai non avrebbe senso in un sistema a fiducia monocamerale, ma, come ricordato, la stessa riforma tiene ferma la disposizione dell'art. 122, I c. Dunque, almeno *formalmente* la stessa legge bicamerale non potrebbe sostituirsi interamente alla legge regionale nel dettare la disciplina delle elezioni dei consiglieri. Nella sostanza, però, è facile immaginare ulteriori limitazioni di tale forma di autonomia regionale.

Innanzitutto, le modalità di elezione dei consiglieri dovranno essere ricondotte all'area di una nuova legge cornice statale. In teoria, la stessa legge bicamerale potrebbe integrare la l. n. 165/2004, la quale specifica (in modo tuttavia non decisivo) che i principi fondamentali in essa contenuti sono gli unici a vincolare l'autonomia elettorale regionale. In particolare, con un cambio di rotta rilevante – visto che fin qui quella attuale non ha mai dettato norme particolarmente penetranti sul c.d. sistema elettorale in senso stretto – per l'elezione del Consiglio occorrerà porre limiti stringenti all'utilizzo del premio di maggioranza, escludendo che lo stesso possa operare senza una soglia minima di voti.

In secondo luogo, considerato che proprio il nuovo testo richiede un aggancio fra l'elezione dei senatori da parte del Consiglio e *le scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri*, potranno sorgere non poche difficoltà in un'eventuale Regione con sistema elettorale a liste bloccate. Per riportare a coerenza il sistema, sarebbe dunque realistico dover limitare ulteriormente l'autonomia elettorale regionale, nel senso di inserire come principio fondamentale la possibilità per l'elettore di esprimere almeno una preferenza. Vi sarebbe, invero, un'altra soluzione: un principio fondamentale inderogabile della legge bicamerale stabilisca che nella scheda delle elezioni regionali l'elettore possa esprimere due tipi di voto per i consiglieri: uno ai fini dell'ingresso in Consiglio e l'altro di cui tener conto per l'eventuale candidatura a senatore (ovviamente: sempre che vi sia stata

l'elezione a consigliere). Se tale soluzione può evitare l'incoerenza di un abnorme "voto fuso" *bonne à tout faire*, essa potrebbe tuttavia incontrare non poche difficoltà sul piano tecnico e soprattutto richiederebbe una forzatura ermeneutica. Difatti, la norma in materia si riferisce alle preferenze espresse *per i candidati consiglieri* (ovvero candidati nelle elezioni per il Consiglio) e non per i *consiglieri candidati* (al Senato), sembrando dunque voler ancor più saldare le preferenze espresse per un incarico regionale alla candidatura per la seconda Camera.

In entrambi i casi, comunque, si tratterebbe di una strana ed atipica forma di elezione sostanzialmente diretta – peraltro parziale, perché incide potenzialmente sulla scelta dei futuri senatori, ma solo tenendo conto dei risultati delle elezioni proporzionali successivamente svolte in sede consiliare – che non può conciliarsi fino in fondo con l'esclusione del Senato dal circuito fiduciario. Proprio tale collegamento è il segno evidente della volontà del legislatore costituzionale di costruire un Senato a caratura politica, nel quale ricreare *cleavages* partitici e non territoriali, conclusione che del resto ben s'accorda con la scelta di mantenere fermo il divieto di mandato imperativo anche per i nuovi senatori. Dunque: nessuna scelta *unitaria* della singola Regione o Provincia autonoma e chiara possibilità di una "disgregazione" del voto regionale.

Il quadro appena tracciato può essere utile semplicemente per sottolineare che la procedimentalizzazione dei rapporti Stato-Regione attraverso il nuovo Senato potrà comportare l'ulteriore, progressiva erosione delle competenze regionali anche in materia elettorale. Il probabile, vistoso arretramento anche sotto tale versante delle competenze regionali non sorprende, però, più di tanto. Difatti, così come non si può riconoscere ad un Ente pienezza di autonomia politica senza la corrispondente competenza in materia elettorale, allo stesso modo l'erosione delle competenze regionali espressione di autonomia politica, prima o poi trascina con sé anche l'autodeterminazione dell'Ente in ordine al proprio sistema elettorale.

Purtroppo, credo che, così com'è, il Senato non potrà funzionare adeguatamente. Anzi, v'è il rischio che per avere uno strano ibrido di seconda Camera si finisca per limitare ulteriormente l'autonomia elettorale regionale, conclusione *in teoria* accettabile ove la legge statale si mantenga nell'ambito dei principi fondamentali, ma *in pratica* assai pericolosa per la radicata tendenza dello Stato di camuffare in principio le norme di dettaglio (con l'avallo della Corte costituzionale). Tale irresistibile *trend* potrebbe poi consolidarsi ulteriormente laddove i futuri senatori regionali

dovessero rispondere, come credo, a logiche partitiche e non realmente territoriali, offrendo dunque una timida opposizione a leggi volute dalla maggioranza volte a svuotare l'autonomia regionale, eventualmente riconducendo i sistemi elettorali dei diversi enti allo schema omogeneo e soffocante della legge n. 108 del 1968. È noto, infatti, che la classe politica regionale, in linea di massima, altro non è che una costola di quella nazionale, peraltro assai deferente rispetto alle scelte provenienti dal centro.

Nonostante tale consapevolezza, confesso che nutro ancora molti dubbi su quella che sarà per me, come credo per molti, una scelta per nulla scontata. Di argomenti contro la riforma se ne potrebbero invero trovare molti ed ulteriori rispetto a quelli fin qui appena abbozzati.

A favore, invece, della riforma potrebbero invece giocare al più considerazioni di sistema.

Il corpo elettorale fatica a trovare forze politiche disposte ad assumere realmente e chiaramente la responsabilità di governo, ciò che rende davvero reale il rischio di un irreversibile scollamento tra corpo elettorale e vita delle istituzioni. Di fronte a situazioni nelle quali si devono attendere diversi anni per ottenere leggi che tutelano diritti costituzionali (si pensi alla legge sulle unioni civili), occorre ricordare la lezione che proviene dalla storia (e in particolare dall'ascesa del nazismo). È pur vero che quest'ultimo fu favorito anche da una situazione economica disastrosa non del tutto paragonabile a quella odierna, oltre ad inserirsi, sia pure con notevole originalità, nel quadro di una concezione nazional-romantica dei rapporti fra individuo e popolo, oggi improponibile.

Peraltro, lo scollamento tra popolo e istituzioni è in parte attualmente contenuto dall'attribuzione del ruolo di garanzia dei diritti costituzionali alla giurisdizione, comune, costituzionale, internazionale ed europea. Tuttavia, lo spostamento sul piano giurisdizionale del conflitto di interessi, meglio del *conflitto tra diritti* non può sostituire il *diritto al conflitto politico* (*id est*: la competizione politica, che ovviamente non si riduce allo scontro *amico-nemico*, ma che è risposta alle istanze della comunità). Se il sistema partitico è ampiamente delegittimato, se le decisioni che realizzano le istanze provenienti dal Paese non sono adottate, se insomma la rappresentanza viene privata della decisione – rispetto alla quale la prima è pur sempre strumentale, perché si può discutere tanto per discutere nella società civile (e fino ad un certo punto), ma non in

Parlamento – allora lì davvero può agitarsi lo spettro del vero decisionismo (che è cosa ben diversa dall’aver un Governo forte, come in molti Paesi europei).

Questa riforma è di iniziativa governativa, ma è stata notevolmente modificata dal Parlamento, che ha rivisto il disegno originario del Governo apportandovi non pochi cambiamenti (e di non poco conto). Del resto, la governabilità, al di là degli slogan, non pone necessariamente un problema di Governo forte, quanto e piuttosto di una classe politica che, nel bene e nel male, posta nella possibilità di attuare il suo programma politico assumendosi anche la responsabilità del suo eventuale fallimento, come il premier britannico Cameron dopo l’uscita del Regno Unito dall’Unione Europea. È un problema di sistema politico ed è un problema di *stile* dei nostri *leaders*, lontano anni luce da quello degli altri Paesi europei, su cui occorrerebbe lavorare.

Il tipo di governabilità di cui abbiamo bisogno non postula necessariamente Parlamenti deboli. Il nostro lo è oggi non perché si è accresciuto il potere del Governo, ma perché sono indeboliti i partiti. La governabilità come capacità di una risposta adeguata e stabile dei partiti di maggioranza alle istanze provenienti dal Paese non è affatto contrapposta alla rappresentanza. Piuttosto, serve a darle un senso ed una direzione.

Per certi versi, la riforma, è il punto più alto di – forse troppo alto ma comunque coerente con – un quadro di riforme che possono non piacere (e molte, lo confesso, non mi piacciono), ma che, secondo la stessa logica della legge elettorale n. 52/2015 (c.d. *Italicum*), tendono a realizzare un sistema dove sia più facile ed immediata l’imputazione politica delle riforme al partito di maggioranza, riforme che potranno essere giudicate al termine della legislatura dagli elettori, secondo uno schema genuinamente democratico. È vero la riforma costituzionale non può essere valutata come le altre alla fine della legislatura, anzi l’esito del referendum potrebbe in teoria anche mettere fine a quest’ultima. Ed è anche sbagliato ritenere che una riforma costituzionale sia un aspetto fra gli altri dell’attuazione di un programma di governo (frutto, dunque, di un disegno di parte). Per certi versi, però, l’accoppiata riforma-legge elettorale, con tutte le riserve cui ho accennato (insieme a molte altre che potrebbero aversi) sicuramente è animato da una medesima logica interna assai coerente. In altri termini, se è vero che una riforma costituzionale non può essere considerata una mera costola (sia pure importante) di un programma di governo, quella ora

licenziata dal Parlamento è stata ritenuta, a torto o ragione, il punto di snodo essenziale per “sbloccare” o potenziare altre riforme, come quella del sistema elettorale.

È vero, questa riforma presenta grandi lacune e difetti, un pessimo *drafting* (similmente a molte dei progetti di riforma precedenti e della stessa riforma del Titolo V del 2001) ed è stata portata avanti con non poca disinvoltura politica. Ma l’idea che la Costituzione possa essere modificata solo da una classe politica all’altezza dei nostri Padri Costituenti (e del popolo che li ha eletti...) ci porterebbe dritti verso la mummificazione della democrazia costituzionale, visto che la nostra Assemblea costituente è anche il frutto di eventi storici eccezionali. E le mummie, salvo errore, pur conservandosi nel tempo, non godono di buona salute. La Costituzione, invece, non è fatta per essere mummificata, ma per durare nel tempo attraverso il giusto e vitale equilibrio tra difesa dei principi fondamentali e dinamizzazione/evoluzione della sua parte non intangibile. Tuttavia, anche la stessa direzione di dinamizzazione/evoluzione dovrebbe essere tracciata da qualunque riforma costituzionale in misura sufficientemente precisa. È vero che l’elasticità delle norme costituzionali è stata fin qui il loro punto di forza, anche in punto di forma di governo. Tuttavia, pur dandosi uno spazio di concreta modulazione del figurino costituzionale rimesso fisiologicamente alle scelte politiche – e ciò è valso anche per la Costituzione del 1948, oltre una certa soglia la Carta fondamentale rischia di perdere la sua funzione di razionalizzazione del potere politico. Ciò accade con norme, come quelle sulla composizione e sulle funzioni del Senato, che non solo si limitano a stendere un semplice canovaccio, ma lo fanno lasciando parecchi punti oscuri anche per gli addetti ai lavori e introducendo disposizioni poco coerenti che già sin d’ora si incastrano malamente in un *puzzle* indecifrabile. Insomma, una cosa è tentare di rivalorizzare la governabilità come strumento della rappresentanza, altra cosa, invece, è lasciare le forze di maggioranza (e dunque il Governo) completamente libere di riempire di contenuti norme costituzionali non solo elastiche, ma fin troppo scarne (e scarsamente lineari) proprio in relazione ad alcuni aspetti essenziali di limitazione del potere ed al fine di assicurare una coerenza complessiva alla riforma.

Ciò considerato, è del tutto legittimo chiedersi se fosse *davvero* questa la riforma più urgente da operare *qui ed ora*. E soprattutto da operare *in questi termini*, ancorché sia noto che ogni riforma

costituzionale è pur sempre frutto di una dialettica politica che potrebbe anche rendere ogni logica meno lineare ed ogni costruito meno coerente.

Infine, non posso tacere le perplessità suscitate da una riforma operata da un Parlamento, sì giuridicamente legittimato a farlo, ma, dopo la sentenza n. 1 del 2014, senza dubbio non adatto a tale opera sul piano politico ed istituzionale. Questo, credo, è il segno tangibile di un terribile difetto della classe politica italiana, incapace di auto-emendarsi.

È chiaro però che, a fronte all'incapacità dei partiti di *reformare sé stessi prima di riformare altro* – secondo uno schema più consono e lineare – rimane ora la difficile scelta su un'ampia modifica costituzionale che, al di là dell'esito finale del voto, in futuro credo peserà molto sulle vicende della nostra democrazia.

## **La riforma costituzionale e la difficoltà di fare previsioni (soprattutto riguardo al futuro)**

di Alessandro Morelli\*

1. «Fare previsioni è una cosa molto difficile, soprattutto quando riguardano il futuro», affermava ironicamente il premio Nobel per la fisica Niels Bohr. Una massima che si adatta perfettamente anche al tema della riforma costituzionale. La difficoltà d’immaginarne il seguito nonché gli scenari che essa potrebbe determinare è, a mio avviso, la questione dalla quale occorre muovere, poiché il giudizio sulla nuova disciplina costituzionale è innanzitutto una valutazione (preventiva) sui possibili effetti della riforma. In verità, come tenterò di argomentare, pur sinteticamente, qualche previsione si può forse avanzare, ma non è molto incoraggiante.

Premetto che le considerazioni che svolgerò in questa sede non saranno orientate da timori riguardanti la situazione politica contingente, la cui analisi, peraltro, può fornire spunti utili all’indagine sul dato normativo, ma non può, a mio avviso, risultare determinante, almeno nel giudizio di chi, per mestiere, studia il diritto costituzionale.

Sono convinto che il voto di molti italiani, al referendum che dovrebbe svolgersi nel prossimo autunno, sarà orientato da ragioni legate alle sorti del Governo in carica o da altre motivazioni che poco hanno a che vedere con i contenuti del testo sul quale oggi siamo chiamati ad esprimerci e a confrontarci. Si può incidentalmente notare, peraltro, come tali motivazioni facciano riferimento, per lo più, ad un contesto altamente incerto e mutevole, considerato oltretutto che i soggetti politici (partiti e movimenti) tendono ad adattarsi in fretta alle novità normative, piegando, quando è possibile, gli strumenti giuridici (anche quelli meglio congegnati) ai propri interessi occasionali o, se del caso, mutando organizzazione e strategie per sopravvivere ai rivolgimenti istituzionali. Leggere, dunque, il dettato del testo di revisione alla luce dell’attuale sistema politico-partitico e delle dinamiche che oggi lo connotano potrebbe rivelarsi fuorviante, poiché l’eventuale

---

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università «*Magna Græcia*» di Catanzaro.

entrata in vigore della riforma avvierebbe, con tutta probabilità, una serie di trasformazioni politiche in questo momento difficilmente immaginabili.

La Costituzione, d'altro canto, è fatta per resistere alle stagioni politiche e per imporre, nei contesti più vari, limiti giuridici al potere, soprattutto allo scopo di assicurare la massima protezione possibile ai diritti fondamentali. Pertanto, le modifiche che la riguardano – specialmente quando sono di notevole portata e incisività come quelle prodotte dalla legge di revisione Renzi-Boschi – meritano un esame serio, approfondito e, soprattutto, indipendente dal contesto politico contingente.

Nel medesimo spirito, eviterò anche di formulare una di quelle che Popper chiamava «*profezie storiche incondizionate*», al cui genere mi sembra che appartengano, ad esempio, le ricostruzioni di chi oggi sostiene che un'eventuale bocciatura della legge costituzionale nella consultazione referendaria determinerebbe un arresto definitivo (o anche solo di medio-lungo periodo) del processo riformatore, una sorta di “fine della storia costituzionale” italiana, che comporterebbe il triste e inarrestabile declino del nostro sistema istituzionale.

Nessuna profezia, dunque, ma solo qualche cauta previsione.

2. Poste tali premesse, mi sembra che gli scenari che l'entrata in vigore della riforma potrebbe determinare non siano affatto auspicabili e giungo a tale conclusione considerando sia il *metodo* adottato che i *contenuti* della legge costituzionale.

Partiamo dal metodo.

Non mi riferisco qui alla circostanza, per nulla scandalosa a mio avviso, che il disegno di revisione costituzionale sia stato presentato dal Governo o alle (in verità, più fondate) critiche legate a certi discutibili passaggi dell'*iter* di approvazione della legge, su cui non mi è qui possibile soffermarmi. Il problema è, piuttosto, che il testo di revisione in esame riguarda, salvo errore, quarantasette articoli della Costituzione e che non è stato approvato anche con il voto delle opposizioni, ma in un clima di accesa conflittualità, che si è ulteriormente inasprito con l'avvio della campagna referendaria. Come di recente ha ricordato R. Romboli, successivamente alla bocciatura, nel referendum del 2006, della riforma costituzionale sulla c.d. «*devolution*», buona parte della dottrina aveva tratto da quella esperienza l'insegnamento che le riforme si dovessero fare su porzioni specifiche del testo costituzionale e che dovessero essere condivise da maggioranza e

opposizioni. Questi assunti, a mio avviso, corrispondono a canoni metodologici il cui rispetto è una condizione necessaria (anche se non sufficiente, come subito dirò) ad assicurare l'*attuazione* delle riforme progettate.

È evidente, innanzitutto, che più ampia è la portata della revisione, maggiore è il numero d'interventi normativi necessari a darle attuazione (e più forte è il rischio che aspetti importanti del disegno riformatore non trovino alcun seguito e rimangano soltanto sulla carta). L'esempio della riforma del Titolo V introdotta dalle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001 dovrebbe fare riflettere: in assenza di un'adeguata attuazione legislativa, la Corte costituzionale ha dovuto svolgere un'attività di supplenza (naturalmente con tutti i limiti procedurali che incontra l'organo di giustizia costituzionale nell'esercizio delle proprie funzioni) ed ha persino riscritto, in diversi punti, lo stesso Titolo V per sopperire ad alcune evidenti carenze della novella costituzionale (si pensi, per tutte, alla celebre sentenza n. 303 del 2003, a proposito della quale A. Morrone ha parlato addirittura di «bagliori di potere costituente»).

La conclusione è a tutti nota: un'applicazione della nuova disciplina costituzionale sulle autonomie che è andata in senso diametralmente opposto alle intenzioni dei riformatori, i quali avevano tentato di valorizzare sensibilmente il ruolo delle Regioni e degli enti locali, soprattutto attraverso l'attribuzione di un consistente numero di nuove competenze legislative agli enti regionali e la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà. Ed è altresì noto come non sia stato mai attuato nemmeno l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che prevedeva l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni e il riconoscimento a tale organo di un ruolo importante nei procedimenti di formazione delle leggi statali di potestà concorrente.

Né tantomeno si può obiettare che la crisi economico-finanziaria esplosa nella seconda metà dello scorso decennio abbia mutato il contesto di riferimento, imponendo un ritorno alla centralizzazione del sistema e bloccando l'attuazione della riforma, poiché ben prima, già subito dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale del 2001, il nuovo Governo di centro-destra, piuttosto che procedere ad implementare la riforma approvata dal centro-sinistra (in verità, con una maggioranza di poco superiore a quella assoluta), ha pensato bene di avviare un nuovo processo riformatore della Carta, che si è poi arrestato con il già richiamato referendum del 2006. In altri

termini, l'analisi dei precedenti mostra come l'approvazione di ampie riforme costituzionali non condivise dalle opposizioni rischi di alimentare un «uso congiunturale della Costituzione» (A. Ruggeri), vale a dire la tendenza, da parte delle varie maggioranze di governo, di riscrivere la legge fondamentale a propria immagine e somiglianza, facendo della stessa Costituzione un mero strumento di lotta politica.

Qualora, pertanto, il prossimo Governo dovesse essere sostenuto da forze politiche che avessero osteggiato la riforma costituzionale, potrebbe verificarsi una situazione analoga a quella appena ricordata, con consistenti rischi di vedere in tutto o in notevole parte inattuata pure la legge costituzionale di cui oggi ci occupiamo.

La condivisione della riforma anche da parte delle opposizioni, peraltro, è una condizione certo non sufficiente ad assicurarne l'attuazione in un Paese che ha conosciuto quello che P. Calamandrei ha icasticamente battezzato l'«ostruzionismo di maggioranza» (facendo riferimento alla tendenza, manifestatasi nei primi decenni della storia repubblicana, da parte del partito di maggioranza relativa, di ritardare l'adozione delle leggi attuative delle previsioni costituzionali riguardanti nuovi enti e istituzioni – come le Regioni o la Corte costituzionale – pur dalla medesima forza politica sostenuti in Assemblea costituente). Non è possibile, infatti, escludere l'eventualità che, se anche l'attuale Governo dovesse rimanere in carica fino alla fine della legislatura, egualmente la riforma costituzionale potrebbe rimanere senza alcun seguito, ad esempio per il riproporsi, nel dibattito sulle leggi di attuazione, di quel conflitto tra maggioranza e minoranza del PD che ha già finito con il produrre l'incerta soluzione relativa alle modalità di designazione dei nuovi senatori. Insomma, se in generale non c'è alcuna garanzia che una riforma venga comunque attuata, ci sono molte probabilità che una riforma non condivisa con le forze politiche d'opposizione resti solo sulla carta, magari destinata ad essere sostituita da una successiva riforma ritenuta più adeguata alle esigenze dei tempi.

Si dirà che questo ragionamento prova troppo e che, se fosse portato alle sue estreme conseguenze, condurrebbe a escludere ogni possibile revisione della Carta repubblicana, comprese quelle necessarie a rendere il sistema istituzionale più efficiente. Come pure qualcuno ha fatto in questa sede, si potrebbe anche pensare di rivolgere l'obiezione contro gli stessi critici della riforma

e sostenere che, essendo impossibile prevedere i futuri sviluppi della dinamica istituzionale, anche gli effetti di un esito negativo del referendum costituzionale sarebbero del tutto inimmaginabili.

Non sembra, però, che questo modo di argomentare colga nel segno.

A parte l'ovvia considerazione che l'*onere della prova* della bontà dei cambiamenti prospettati spetta a chi sostiene la riforma (implicando, invece, una sorta di *probatio diabolica* la pretesa che siano i critici a dimostrare che la riforma stessa *non* arrecherà effetti positivi), sembra evidente come sia i favorevoli sia i contrari fondino le proprie convinzioni su previsioni (chiaramente di segno opposto) relative ai possibili scenari prodotti dall'eventuale entrata in vigore della legge costituzionale. La scelta di una visione radicalmente scettica (secondo la quale non sarebbe possibile dire proprio nulla sul futuro), oltre a non fornire alcuna ragione a sostegno della riforma, apparirebbe, in verità, erronea, poiché, come si è detto, è possibile fare qualche cauta previsione sulla base dell'analisi dei precedenti e dell'esame dei contesti fattuali di riferimento (del resto, lo stesso esercizio della funzione normativa presuppone la possibilità di fare *almeno* qualche previsione sul domani, risultando altrimenti velleitario persino attribuire precettività alle norme giuridiche).

Il problema è che più aumentano le variabili, meno facile è formulare previsioni e più l'intervento riformatore somiglia ad una scommessa azzardata. In buona sostanza, l'osservazione dei precedenti conferma la tesi secondo cui l'art. 138 Cost. non è adatto ad ampie riforme del testo costituzionale, risultando congeniale a modifiche specifiche e puntuali, le sole il cui impatto è possibile valutare preventivamente in modo attendibile.

La specificità e la puntualità della revisione consentirebbero, peraltro, se non di risolvere, quantomeno di ridimensionare in misura notevole il problema dell'omogeneità del quesito referendario *ex art. 138 Cost.*, sul quale pure la dottrina ha molto dibattuto. Non ci si nasconde che non è agevole stabilire quale sia il limite superato il quale la revisione risulterebbe insostenibile, ma la difficoltà di definire il criterio non giustifica la mera rimozione del problema. La questione si presenta complessa, ma a parte il fatto che si potrebbe guardare, per quanto possibile, ai percorsi argomentativi seguiti dalla Corte costituzionale nella giurisprudenza relativa all'ammissibilità del referendum abrogativo, con riguardo al modo di formulazione del quesito, o in quella inerente alla legittimità dei decreti-legge, non sembra difficile individuare casi di *manifesta carenza di*

*omogeneità*. Una legge che, modificando quasi una cinquantina di disposizioni costituzionali, interviene su tutta una serie di oggetti carenti di una matrice razionalmente unitaria prospetta, a ben vedere, una “riforma *omnibus*”, che finisce inevitabilmente con il conferire al referendum che la riguarda una connotazione plebiscitaria. Non consentendo di formulare previsioni serie sugli effetti dell’intervento, il voto inerente ad una simile revisione si risolve così in un *atto di fede politica* nei confronti di chi la promuove. Connotazione questa che non sembra possibile rimuovere “spacchettando”, come pure si è proposto di fare, l’oggetto del quesito referendario e moltiplicando le consultazioni. Tale soluzione, infatti, oltre a risultare difficilmente praticabile in base al diritto vigente, non tiene conto del fatto che almeno alcuni tra i contenuti fondamentali della stessa legge di revisione costituzionale esprimono un disegno dotato di una logica interna. E proprio su tale disegno (e sulla sua logica) occorre, a mio avviso, soffermarsi.

### 3. Passiamo, dunque, al versante dei contenuti.

Si sente spesso dire (e alcuni lo hanno ripetuto anche in questa sede) che occorrerebbe fare una sorta di *bilanciamento* tra le cose buone e le cose cattive che possono rinvenirsi nel testo e decidere in base ad un giudizio di prevalenza. Ebbene, mi sembra che questo metodo, oltre a trascurare il carattere sistematico delle norme costituzionali, pretenda di confrontare elementi non bilanciabili, poiché parti indefettibili di un unico disegno. Per fare un paragone, quando si acquista un’automobile, si può forse svolgere un bilanciamento tra l’estetica della carrozzeria e la potenza del motore, prediligendo, ad esempio, l’una a discapito dell’altra (o viceversa), ma non appare altrettanto ragionevole un analogo confronto tra le parti interne del motore, ciascuna delle quali è necessaria ad assicurarne il funzionamento. Ecco, in questo caso, è come se si volessero “bilanciare” gli elementi costitutivi di un motore, valutando la pregevolezza delle singole componenti, senza considerare che quello che conta è l’insieme e che se anche una delle parti non è buona, l’intero sistema finisce con il funzionare male o col bloccarsi.

Entrando nel merito delle soluzioni prospettate dalla legge costituzionale, com’è stato osservato, la riforma sembra ispirata dalla logica di un *trade-off* tra competenze e partecipazione (S. Pajno): si riducono, da un lato, le materie di esercizio della potestà legislativa regionale, si elimina la potestà concorrente e s’introduce una «clausola di salvaguardia» a tutela dell’interesse nazionale;

dall'altro lato, s'intende compensare tale ridimensionamento con una maggiore partecipazione degli enti regionali e comunali, attraverso la creazione di un Senato rappresentativo delle «istituzioni territoriali». Un disegno che si basa su una serie di premesse e che tende evidentemente a raggiungere alcuni obiettivi.

Partendo dalle prime, sembrerebbe che i riformatori siano stati mossi da due convinzioni: la necessità (in verità, da tempo sostenuta da buona parte della dottrina) di una sostanziale revisione del sistema bicamerale e l'esigenza di rivedere l'assetto delle autonomie. Quest'ultimo appare affetto da gravi patologie, riscontrandosi soprattutto una perdurante incapacità della gran parte degli enti regionali e locali di sfruttare adeguatamente e responsabilmente le proprie competenze. D'altro canto, la Corte costituzionale, andando incontro ad avvertite esigenze di ricentralizzazione delle funzioni, ha, nella sua giurisprudenza, promosso una sensibile riduzione degli spazi di autonomia normativa delle Regioni, attraverso l'elaborazione di tutta una serie di criteri troppo noti per essere qui richiamati. L'articolazione territoriale del potere va, quindi, ripensata e il sistema delle autonomie semplificato e razionalizzato. A tal fine, gli indirizzi giurisprudenziali, formati a partire dalla (e tenendo conto della) concreta dimensione degli interessi di volta in volta in gioco, possono offrire indicazioni utili alla riscrittura delle disposizioni costituzionali che definiscono le competenze di Stato, Regioni ed enti locali.

Quali, dunque, gli obiettivi della riforma? Innanzitutto, assicurare una maggiore efficienza e rapidità dei processi decisionali e, in secondo luogo, ridurre il contenzioso Stato/Regioni. Il bicameralismo differenziato dovrebbe soddisfare la prima esigenza, mentre la partecipazione degli enti periferici ai processi decisionali che si svolgono nell'ambito dello Stato-apparato, sull'esempio di quanto avviene in altri Paesi, dovrebbe rispondere alla seconda.

Il problema è che proprio la logica dello scambio tra competenze e partecipazione non sembra che trovi seguito in soluzioni adeguate agli scopi programmati. In breve, il nuovo Senato non parrebbe in grado, per com'è strutturato, di garantire una reale ed effettiva partecipazione degli enti territoriali e il nuovo Titolo V non abbandona la logica della ripartizione delle competenze legislative sulla base degli elenchi di materie e adotta formule ancora una volta idonee, per la loro ambiguità, ad alimentare il contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale.

4. Una prima considerazione che può svolgersi è che la fisionomia che la legge costituzionale attribuisce al Senato è indecifrabile.

Cosa sono le «istituzioni territoriali» delle quali l'organo dovrebbe farsi rappresentante?

Il termine «istituzione» ha una connotazione davvero molto ampia se, come ha scritto F. Modugno, con esso, nell'ambito della scienza giuridica, «si è voluto indicare niente di meno che lo stesso fenomeno giuridico nella sua integralità e nella sua essenza». Le «istituzioni territoriali» da rappresentare potrebbero essere allora sia gli interi ordinamenti regionali e comunali, le cui “voci” dovrebbero essere quelle degli organi dei relativi apparati legittimati a esprimerne all'esterno la volontà (e, dunque, dei presidenti regionali, oltre che dei sindaci), sia le comunità regionali e locali, che potrebbero trovare all'interno del nuovo Senato una sede rappresentativa diversa e autonoma rispetto a quelle dei propri ordinamenti.

L'ambiguità della formula si riflette nell'incertezza delle soluzioni adottate sul piano organizzativo, difettando, come ricordava prima A. Rauti, meccanismi idonei ad agevolare l'affermarsi nell'organo di un'autentica rappresentanza territoriale: manca, infatti, il vincolo di mandato, non è previsto il voto unitario e non è assicurata nemmeno la presenza dei presidenti delle Regioni (che, invece, era introdotta dal disegno di legge originario, presentato dal Governo, ma è che stata poi stralciata durante i lavori parlamentari). La legge bicamerale che, ai sensi del nuovo art. 57 Cost., dovrebbe regolare le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei senatori tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione (in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale), non potrebbe introdurre i presidenti come membri di diritto perché il secondo comma del medesimo articolo prevede che i novantacinque senatori rappresentanti delle «istituzioni territoriali» debbano essere consiglieri regionali e sindaci. Pertanto, un'eventuale previsione della presenza obbligatoria dei presidenti da parte della legge di cui sopra violerebbe l'autonomia statutaria delle stesse Regioni, nell'esercizio della quale queste ultime potrebbero anche decidere di ammettere la designazione di presidenti che non fossero consiglieri (la circostanza che, al momento, non si riscontri tale ipotesi in nessuna Regione è, dunque, irrilevante). Nulla esclude, tuttavia, che la presenza dei vertici regionali nel nuovo Senato si affermi in via di prassi.

Oltre ad essere molto lontano dal modello del *Bundesrat* tedesco (mentre diversi commentatori, nel sottolineare il rischio che l'organo finisca con l'essere condannato ad una sostanziale irrilevanza politica, hanno evocato l'esempio del *Bundesrat* austriaco), il nuovo Senato appare, quindi, del tutto privo degli strumenti idonei a connotarlo come Camera nella quale possa trovare effettiva espressione l'autonomia politica degli enti territoriali. Piuttosto, l'organo rischia di esprimere una forma di rappresentanza politico-parlamentare che, nella migliore delle ipotesi, potrebbe determinare una mera duplicazione delle dinamiche interne alla Camera dei deputati e, nella peggiore, dare luogo a maggioranze politiche del tutto contingenti, se non occasionali, che, pur non essendo espressione d'istanze autenticamente territoriali, potrebbero confliggere con la maggioranza presente nell'altro ramo del Parlamento. Occorre ricordare, infatti, che, secondo quanto previsto dal quinto comma del nuovo art. 57, la durata del mandato dei senatori coinciderà con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali essi saranno stati eletti, previsione che potrebbe determinare, com'è stato notato, l'instabilità dell'organo, essendo questo soggetto «ad un continuo e incontrollato ricambio di componenti» (L. Ventura).

Non è certo possibile concludere con assoluta certezza che il nuovo Senato sarà incapace di garantire alle «istituzioni territoriali» una partecipazione idonea a compensare, secondo la logica ispiratrice della riforma, il ridimensionamento delle competenze, poiché, in sede di attuazione, potrebbero anche essere introdotte norme legislative e regolamentari volte a promuovere l'affermazione di un'autentica rappresentanza territoriale. Così come potrebbero sempre svilupparsi prassi atte a orientare il concreto funzionamento dell'organo secondo modalità che consentano un'effettiva valorizzazione delle istanze locali e periferiche.

Appare più realistico, però, ipotizzare che l'assenza di meccanismi giuridici funzionali a promuovere il ruolo delle rappresentanze regionali e locali (vincolo di mandato, voto unitario e presenza obbligatoria dei presidenti) agevolerà l'affermarsi, in seno al nuovo organo, di dinamiche del tutto omogenee a quelle che troveranno espressione nella Camera dei deputati.

5. La situazione non migliora passando al secondo versante, quello delle competenze.

Spesso si è detto che, riguardo al Titolo V, la riforma si limiterebbe semplicemente a costituzionalizzare soluzioni già adottate dalla Corte nella propria giurisprudenza, ma, a mio avviso, si tratta di un equivoco.

Faccio solo un esempio, il più significativo che mi viene in mente.

Il nuovo art. 117, comma 4, Cost. recupera, nel meccanismo della «clausola di salvaguardia», l'interesse nazionale cancellato dalla riforma del 2001. Tale disposizione prevede, infatti, che, «su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale». In realtà, il modo in cui tale formula ricompare nel testo è molto diverso da quello in cui era dato trovarla nella Carta del '47, poiché, com'è noto, in quel contesto essa indicava un limite di merito alle leggi regionali, che era stato successivamente convertito dalla giurisprudenza in un limite di legittimità. Adesso, invece, l'interesse nazionale si configura come un presupposto per l'attivazione di una procedura specificamente funzionale all'ampliamento dell'ambito di esercizio della potestà legislativa statale.

Si deve considerare, inoltre, che la giurisprudenza successiva al 2001 sulla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni e sulla «chiamata in sussidiarietà» si è basata sul presupposto della cancellazione di tale limite e la lettura di molte delle materie di competenza esclusiva del legislatore statale come «materie-non materie» o «materie trasversali» si è fondata sul riconoscimento della scomparsa dell'interesse nazionale e sulla sua *immanentizzazione* nel nuovo sistema delle competenze legislative.

Non si può escludere del tutto che, nel nuovo quadro costituzionale, l'esistenza di un apposito strumento atto a consentire l'intervento a tutto campo del legislatore statale, allo scopo di far valere l'interesse nazionale, possa fornire un argomento utile a legittimare letture meno estensive delle competenze legislative statali da parte della giurisprudenza costituzionale. La Corte potrebbe anche abbandonare, ove possibile, l'indirizzo delle «materie trasversali» in considerazione della circostanza che nel loro esercizio non potrebbe più farsi valere l'interesse nazionale immanente, essendo ora affidata la salvaguardia di quest'ultimo allo strumento previsto dal nuovo art. 117 Cost.

La reintroduzione dell'interesse nazionale non consente, quindi, un'applicazione automatica dei paradigmi elaborati dalla giurisprudenza sotto il vigore del Titolo V modificato nel 2001 anche al nuovo quadro costituzionale che uscirebbe in seguito all'entrata in vigore della riforma. E non sembra possibile prevedere nemmeno se il meccanismo della clausola di salvaguardia consentirà di recuperare la «chiamata in sussidiarietà», i cui presupposti di applicazione sono la proporzionalità dell'intervento, la sua ragionevolezza e la leale collaborazione. L'inserimento dell'interesse nazionale potrebbe far venir meno il ruolo di quest'ultimo requisito e, dunque, la necessità dell'intesa «forte», che peraltro, già ora, la giurisprudenza più recente ha affermato essere condizione non indispensabile, anche se la determinazione unilaterale dello Stato può avere luogo solo in casi estremi, che si verificano allorché l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace. La previsione contenuta nel nuovo art. 70, comma 4, Cost., secondo cui il voto contrario del Senato in merito all'attivazione del meccanismo della clausola di salvaguardia potrebbe essere superato dalla Camera a maggioranza assoluta, impedirebbe, peraltro, di qualificare come indefettibile la condizione dell'intesa forte.

In conclusione sul punto, non è affatto prevedibile quale fisionomia assumerà concretamente il nuovo Titolo V, considerato che la Corte potrebbe ritrovarsi ancora una volta a svolgere quell'opera di supplenza che troppo spesso ha dovuto assumere a causa delle mancanze di un legislatore latitante. Non è improbabile, dunque, che spetterà sempre al Giudice delle leggi dare contenuto alle nuove e ambigue formule presenti nel testo (come le «disposizioni generali e comuni» di cui parla il nuovo art. 117) o far fronte, magari con altre soluzioni creative, alle carenze strutturali alle quali la nuova disciplina non pone rimedio (si pensi soltanto al nodo della normativa che dovrà applicarsi alle autonomie speciali). In tale prospettiva, non sembra dunque ragionevole sperare in una significativa deflazione del contenzioso.

6. Il problema centrale della legge sulla quale oggi ci confrontiamo è che essa è figlia di un metodo ormai obsoleto, che non tiene conto della necessità di una seria valutazione preventiva d'impatto degli interventi riformatori, anche, e soprattutto, quando si coinvolgano i rami più alti del sistema normativo. Un metodo che, in definitiva, sconta tutta l'irrazionalità della dialettica politica, riflettendone i vizi sulla forma interistituzionale.

Diversi sono i difetti dell'attuale forma di governo e i mali che affliggono il sistema politico-partitico, ma non è possibile curarli con un'unica terapia (me lo ha fatto notare, qualche giorno fa, un amico medico al quale ho spiegato i contenuti fondamentali del testo di riforma): l'adozione simultanea di una lunga serie di misure incidenti su diverse parti dell'ordinamento non consente di prevedere gli effetti che ciascuna modifica produrrà sugli altri ambiti. La riuscita del progetto ispiratore della riforma appare incerta, se non improbabile, e non è dato escludere, in definitiva, che il rimedio possa persino aggravare i mali che intende guarire.

## **Luoghi comuni e paradossi nel dibattito sulla riforma della Costituzione**

di Giacomo D'Amico \*

SOMMARIO: 1. Un *divertissement*. – 2. Tre considerazioni preliminari. – 3. I luoghi comuni “a favore” della riforma costituzionale. – 4. I luoghi comuni “contro” la riforma costituzionale – 5. Riflessioni conclusive guardando all’esperienza della Corte costituzionale.

### 1. *Un divertissement*

*«Concludendo: un Capo dello Stato, esautorato; un’Assemblea, sostanzialmente unica – come vi ho dimostrato – la quale detiene effettivamente tutti i poteri, dispone di tutte le leve. Dunque, totalitarismo di Assemblea, e cioè, quello precisamente che deve fare impressione su coloro che si preoccupano dell’Assemblea unica.*

*Ma le Assemblee agiscono sempre attraverso un individuo. Orbene, sapete chi io vedo quale vero detentore dell’autorità, secondo questa Costituzione? La figura del Primo Ministro. Perché è il Primo Ministro che ha tutti i poteri; quelli del Capo dello Stato; perché è lui che ne risponde; è lui che effettivamente comanda; e, come Ministro dell’interno, ha immediatamente a sua disposizione delle forze armate, quelle di polizia. Mediamente, attraverso un comandante di Stato Maggiore, quella dell’esercito. E poiché ha la maggioranza nell’Assemblea, in quella Assemblea, in cui si concentra tutta la sovranità della legge, l’espressione suprema della volontà dello Stato, è veramente nel Primo Ministro che finisce col concentrarsi tutta l’autorità effettiva. Il resto è nominale.*

*Secondo me, se io dovessi qualificare questa Costituzione, direi che è una Costituzione totalitaria per l’Assemblea; ma l’autorità dell’Assemblea è trasferita necessariamente in un Capo, il quale Capo, se è capo d’un partito, che ha la maggioranza nell’Assemblea, è proprio un dittatore, potrà fare quello che vuole. Questa situazione è, però, difficile a presentarsi; mentre più*

---

\* Professore associato di Diritto costituzionale, Università di Messina.

*probabile è che l'attuale sistema di una coalizione di partiti continui. Si governa attraverso accordi personali fra i capi dei partiti formanti la maggioranza. Il sistema attuale. Ed allora come lo si qualifica? È un Governo direttoriale; che suppone una pluralità di capi non fusi nell'unità direttiva, che deve esser propria dell'unità dello Stato».*

Le parole sopra riportate, tratte da un dibattito parlamentare, esprimono, con particolare virulenza, un forte disappunto e una decisa avversione al testo costituzionale che l'Assemblea stava per approvare. A prima lettura non avremmo dubbi a ricondurle ad un parlamentare dei gruppi di opposizione al Governo Renzi o a qualche parlamentare della minoranza del PD, particolarmente ostile all'Esecutivo guidato dal segretario del suo partito.

Probabilmente stupisce non poco apprendere che esse sono state pronunciate da Vittorio Emanuele Orlando il 10 marzo 1947 in occasione della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana in Assemblea Costituente<sup>2</sup>. Dunque, il testo oggetto degli strali critici non è (e non poteva essere) quello pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 aprile 2016, bensì l'articolato che poi diventerà la Costituzione della Repubblica italiana.

Questo banale *divertissement* dimostra, a mio parere, come il dibattito pubblico (specie su un testo di riforma costituzionale) sia fortemente condizionato dai pregiudizi politici<sup>3</sup> o, per meglio dire, dall'opinione che ciascuno di noi ha sulla parte politica promotrice di quel dato testo di legge. Com'è facile intuire, è operazione assai complicata (quasi impossibile) quella di provare ad evidenziare e quindi a neutralizzare siffatti pregiudizi ma è un tentativo che va fatto se si vuole tentare di spiegare le ragioni per le quali si ritiene di votare a favore o contro la legge di riforma della Costituzione.

A questo proposito credo sia opportuno, da subito, precisare che a mio avviso risultano prevalenti le ragioni a favore della revisione costituzionale operata dalla legge *de qua*. A siffatta conclusione sono giunto non solo in virtù della prevalenza degli aspetti apprezzabili rispetto a quelli

---

<sup>2</sup> V.E. ORLANDO, *Discorsi parlamentari*, Bologna 2002, 716 s.

<sup>3</sup> In questo caso si tratta davvero di pregiudizi (sia da una parte sia dall'altra), né sembra che possa invocarsi al riguardo la c.d. precomprensione per legittimare questa forma di condizionamento. La precomprensione non è, infatti, il frutto di «impulsi emozionali», ma, al contrario, è «condizionata razionalmente dalla considerazione, a livello di inconscio, di attese, che sono considerate giustificate, ad esempio, già per il fatto di esser state riconosciute anche in altri ambiti del sistema» [J. ESSER, *Precomprensione e scelta del metodo nel processo di individuazione del diritto. Fondamenti di razionalità nella prassi decisionale del giudice* (1972), trad. it. di S. Patti e G. Zaccaria, Napoli 1983, 138].

criticabili del testo in parola (che qui non riprendo e per i quali rinvio all'elenco che ne fa Antonino Spadaro), ma anche a seguito della verifica della fondatezza degli argomenti addotti, rispettivamente, da ciascuno dei due schieramenti per screditare quello opposto.

Da questo punto di vista, il dibattito sulla riforma risulta caratterizzato dalla presenza di un notevole numero di luoghi comuni o pseudo-tali che vengono branditi da una parte e dall'altra per contestare le tesi di parte avversa. Per questa ragione, nel mio intervento tenterò di individuare una serie di luoghi comuni sia a favore sia contro la riforma costituzionale, che, pur non avendo sempre un particolare pregio, finiscono con il condizionare il giudizio dell'osservatore indeciso. Prima di fare ciò, credo sia necessario svolgere tre considerazioni preliminari.

## *2. Tre considerazioni preliminari*

La prima considerazione preliminare muove da un dato ormai ampiamente condiviso nella dottrina costituzionalistica: la Costituzione non è solo un atto ma è anche un processo<sup>4</sup>, nel senso che, oltre ad essere un documento, costituisce, al tempo stesso, il punto di arrivo di un processo e il punto di partenza di un nuovo processo, che potrà condurre ad esiti del tutto imprevisi e imprevedibili a seconda del contesto sociale, politico ed economico, in cui le disposizioni costituzionali vivono. Riprendendo le parole di P. Häberle, il processo di cui si parla è quello determinato dalle «oggettivazioni», cioè da quei fattori, momenti, elementi e cose che «contribuiscono a determinare in un senso più profondo i processi di sviluppo della costituzione che si svolgono “dentro” i testi»<sup>5</sup>.

Questa prima considerazione induce, già di per sé, ad essere molto cauti sia nel riconoscere alla riforma virtù taumaturgiche dei principali difetti del nostro ordinamento costituzionale, sia nell'ipotizzare scenari catastrofici, caratterizzati da derive iper-presidenzialiste se non da vere e

---

<sup>4</sup> Cfr. A. SPADARO, *Dalla Costituzione come «atto» (puntuale nel tempo) alla Costituzione come «processo» (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 1998, 343 ss.; A. RUGGERI, *La Costituzione allo specchio: linguaggio e “materia” costituzionale nella prospettiva della riforma*, Torino 1999, 161; L. D'ANDREA, *Il progetto di riforma tra Costituzione-atto e Costituzione-processo*, in AA.VV., *La riforma costituzionale*, Padova 1999, 93 ss.

<sup>5</sup> P. HÄBERLE, *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura* (1982), ed. it. a cura di J. Luther, Roma 2001, 43. Dello stesso A. si veda *La Costituzione «nel contesto»*, trad. it. di A. De Petris, in *Nomos*, 2002, 7 ss.

proprie svolte autoritarie. Gli sviluppi e i processi che un testo costituzionale è in grado di avviare non sono del tutto prevedibili, se non per grandi linee.

La seconda considerazione preliminare trae spunto dall'indicazione metodologica offertaci da Robert K. Merton, fondatore della sociologia della scienza, secondo cui uno dei principi fondamentali alla base del progresso scientifico è quello dello «scetticismo organizzato», in cui si raccomanda la «sospensione del giudizio» dinanzi ad ogni nuova rivendicazione di conoscenza<sup>6</sup>. Questo approccio, in considerazione della materia oggetto della riforma e della portata di quest'ultima, merita di essere trasposto al dibattito sul testo di revisione costituzionale.

La necessità di un metodo di analisi ispirato dal principio dello «scetticismo organizzato» ci conduce alla terza e ultima considerazione preliminare: il giudizio sulla riforma deve essere scisso dal giudizio sull'operato della parte politica che ne è artefice (nel nostro caso, del Governo e della maggioranza parlamentare che lo sostiene).

Ci è stato insegnato che la Costituzione è destinata a durare nel tempo<sup>7</sup> e che la si scrive quando si è sobri per i momenti in cui si sarà sbronzi<sup>8</sup>. Questo argomento, sicuramente condivisibile, è solitamente addotto per avversare la riforma costituzionale. Forse, però, esso si presta ad un'altra lettura, nel senso che, a mio avviso, impone di guardare al testo di revisione costituzionale, prescindendo dall'esperienza del Governo attualmente in carica e dall'odierno contesto politico-partitico, provando ad immaginare l'applicazione delle norme in esso recate in un assetto parlamentare e politico del tutto diverso.

Resta, poi, l'incertezza su chi sia deputato a stabilire se si è sobri al punto tale da poter riformare la Carta costituzionale; certamente, questa valutazione non può essere rimessa agli stessi riformatori ma sarebbe parimenti grave se venisse rimessa a coloro che si oppongono alla riforma. In realtà, dietro l'idea di un giudizio sulla sobrietà dei riformatori si cela un pregiudizio o un preconcetto sulla opportunità di qualsiasi modifica della Costituzione, il che non può essere condiviso. Rinunciare *a priori* a qualsiasi modifica del testo costituzionale, invocando lo stato di

---

<sup>6</sup> V., *amplius*, R.K. MERTON, *Teoria e struttura sociale*, vol. 3, *Sociologia della conoscenza e sociologia della scienza*, Bologna 2000, e ID., *Scienza, religione e politica*, a cura di M. Bucchi, Bologna 2011.

<sup>7</sup> Ancora, di recente, G. ZAGREBELSKY, con F. PALLANTE, *loro diranno, noi diciamo*, Roma-Bari 2016, 80.

<sup>8</sup> G. ZAGREBELSKY, *Valori e diritti nei conflitti della politica*, in *la Repubblica*, 22 febbraio 2008, il quale riprende la metafora di Ulisse e delle sirene, elaborata da J. ELSTER, *Ulisse e le sirene. Indagini sulla razionalità e sull'irrazionalità* (1979), trad. di P. Garbolino, Bologna 1983, rist. 2005; ID., *Ulisse liberato. Razionalità e vincoli* (2000), trad. a di P. Palmiello, Bologna 2004.

“ubriachezza” dei riformatori o l’incertezza sul loro stato di sobrietà mi sembra che finisca con il provare troppo, rendendo sostanzialmente imm modificabile la Carta costituzionale.

### *3. I luoghi comuni “a favore” della riforma costituzionale*

Passando all’individuazione dei luoghi comuni di cui si diceva prima, preciso sin dall’inizio che l’elenco offerto è solo parziale, anche perché i mesi che ci separano dallo svolgimento del referendum costituzionale ci offriranno senz’altro nuove argomentazioni, in parte tacciabili di essere considerate ulteriori luoghi comuni.

Il primo argomento, che non è sempre esplicitamente invocato ma che sta sottotraccia rispetto ad altre argomentazioni, è quello per cui la riforma costituzionale è necessaria per dare una svolta al Paese e questa sarebbe la “volta buona”. Potremmo definire questa tesi come quella della “riforma per la riforma”, sostanziandosi in una sorta di autoreferenzialità della stessa. È come se l’utilità di quest’ultima consistesse nella sua stessa esistenza, a prescindere quindi dai contenuti. Non occorrono particolari sforzi per dimostrare che una cattiva riforma non solo non apporta alcun miglioramento al funzionamento del sistema costituzionale, ma rischia di amplificarne gli aspetti negativi.

Il secondo argomento che mi viene in mente è quello per cui questa riforma costituirebbe l’ultima *chance* per il Paese e, in particolare, se questo testo non dovesse essere approvato sarebbe assai difficile immaginare un’altra revisione costituzionale. È evidente che questa affermazione è poco più di un artificio retorico utilizzato per caricare di significato un testo di riforma costituzionale. L’imprevedibilità delle dinamiche politiche è tale da rendere quasi impossibile immaginare se, nel breve o nel lungo periodo, si ripresenteranno le condizioni idonee per l’approvazione di una nuova revisione costituzionale. Nulla esclude, pertanto, che già dalla prossima legislatura riparta un nuovo processo riformatore.

Un terzo argomento è quello per cui la legge di revisione costituzionale snellirebbe il processo decisionale e in particolare quello di approvazione delle leggi. Anche su questo punto, però, occorre intendersi e soprattutto occorre capire se la velocità di decisione è sempre un aspetto

positivo. A ben guardare, il problema non è quello dello *Slow o Fast Law-Making*, quanto piuttosto quello della qualità delle leggi. Solitamente la velocità nell'approvazione di una legge non porta ad una migliore qualità; non è casuale che fra le leggi approvate più velocemente rientrino il c.d. lodo Maccanico-Schifani e il c.d. lodo Alfano. Al contempo, però, neanche la lentezza nel procedimento di formazione della legge assicura la qualità della stessa.

Certamente, a parità di qualità del testo normativo prodotto, è preferibile che questo sia approvato più velocemente ma, come si vede, non si tratta di un argomento decisivo.

Sempre a favore della riforma costituzionale si rileva che quasi in nessun Paese esiste un sistema bicamerale perfetto. Si tratta di un argomento sicuramente condivisibile; il punto è, però, che in quasi tutti i Paesi si sa cos'è e cosa rappresenta la seconda Camera, mentre la natura e la sorte del futuro Senato, come disegnato nel testo di riforma, appaiono piuttosto incerte. Si aggiunga, poi, che il testo di riforma costituzionale non si occupa del c.d. sistema delle Conferenze e dei suoi rapporti con il futuro Senato; ciò complica ulteriormente il quadro, con il serio rischio che quest'ultimo finisca con l'essere schiacciato dalla presenza ingombrante della Camera, da una parte, e della Conferenza Stato-Regioni, dall'altra.

#### *4. I luoghi comuni "contro" la riforma costituzionale*

Devo confessare che, a mio avviso, i luoghi comuni contro la riforma costituzionale sono più numerosi degli altri. Al riguardo, ve ne sono alcuni che investono già la procedura di revisione costituzionale a prescindere dal contenuto della legge di riforma, mettendo in dubbio la legittimità stessa dell'intervento di revisione.

Il primo argomento addotto in tal senso è quello secondo cui l'attuale Parlamento non sarebbe legittimato ad approvare un testo di riforma costituzionale in virtù della dichiarazione di illegittimità costituzionale del sistema elettorale sulla base del quale è stato eletto (sent. n. 1 del 2014). In proposito si fa anche notare che, a seguito della suddetta pronuncia della Corte, il Parlamento eletto nel 2013 si sarebbe dovuto limitare ad approvare una nuova legge elettorale per andare subito a nuove elezioni.

Questa tesi va incontro, a mio avviso, ad alcune critiche: innanzitutto, si dà una lettura parziale della sent. n. 1 del 2014, accettando le motivazioni a sostegno dell'illegittimità costituzionale della legge elettorale ma rifiutando quelle poste a favore della perdurante legittimazione del Parlamento in carica, motivata sulla base del principio di continuità dello Stato (punto 7 del cons. dir.). In realtà, data la centralità del tema, è lecito supporre che, nell'argomentare della Corte, la parte motiva sugli effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale sul Parlamento in carica occupi un ruolo rilevante, al punto che non pare inverosimile ipotizzare che senza questo passaggio la Corte non avrebbe deciso di caducare la legge elettorale n. 270 del 2005. Detto in altre parole, la ricaduta della decisione sulle Camere in carica è stata, probabilmente, uno degli elementi della complessiva operazione di bilanciamento compiuta dal Giudice delle leggi nel caso di specie. Dunque, la motivazione deve essere letta unitariamente, criticandola là dove lo si ritiene opportuno ma non scindendone gli effetti.

Ancora più discutibile appare la tesi di quanti sostengono che il Parlamento eletto nel 2013 avrebbe dovuto limitarsi solo ad approvare una nuova legge elettorale. Al riguardo, muovendo dalla prospettiva di costoro, non si comprendono le ragioni di questa legittimazione "straordinaria" delle Camere per l'approvazione della sola legge elettorale, anche in considerazione del fatto che la sent. n. 1 del 2014 ha comunque lasciato in piedi un sistema elettorale applicabile in caso di nuove elezioni (c.d. Consultellum). Quindi, o l'attuale Parlamento non è legittimato ad approvare alcuna legge oppure lo è per tutte. Certamente si può discutere dell'opportunità di intraprendere un'operazione di revisione costituzionale ma, com'è evidente, questa è una valutazione di tipo diverso.

Un altro argomento addotto dai sostenitori del No al referendum costituzionale prende le mosse dall'affermazione per cui l'art. 138 Cost. non consentirebbe una macro-revisione della Costituzione ma solo modifiche di settori limitati. A prescindere dall'assenza di qualsiasi riferimento testuale nella disposizione in parola, non si comprende quale sia il *discrimen* tra una revisione consentita e una che non lo è. Bisogna fare riferimento al numero degli articoli modificati? O alla natura delle modifiche?

Un altro profilo oggetto di strali critici è quello relativo alla paternità del disegno di legge di revisione costituzionale. Si dice, al riguardo, che una riforma costituzionale non dovrebbe nascere

da un'iniziativa legislativa del Governo. Anche questa affermazione sembra prestare il fianco a qualche critica; in una forma di governo parlamentare è lecito presumere che un'iniziativa legislativa di revisione costituzionale non possa prescindere dal sostegno decisivo della maggioranza parlamentare che sostiene il Governo. Che poi l'iniziativa legislativa sia formalmente del Governo o di un gruppo di parlamentari della maggioranza poco cambia.

Continuando in questa rapida carrellata di argomenti addotti contro la riforma, la revisione costituzionale – si obietta – dovrebbe essere il frutto di un compromesso e non di una imposizione unilaterale. È fuor di dubbio che quella anzidetta rappresenti la soluzione ottimale e auspicabile per qualsiasi revisione della Costituzione; ciò non toglie, però, che non siano illegittime leggi di riforma che, pur essendo state approvate nel rispetto della procedura dell'art. 138 Cost., non godano di un largo consenso in Parlamento. Anzi, a dirla tutta, il sistema politico-partitico italiano, caratterizzato oggi da un sostanziale tripolarismo (centrodestra, centrosinistra e Movimento 5 stelle) e fino a ieri da un sostanziale bipolarismo (centrodestra e centrosinistra), rende oltremodo difficile, se non utopistico, immaginare che queste forze, dopo essersi scontrate in campagna elettorale, riescano ad approvare insieme un testo di riforma costituzionale. È molto più facile che forze politiche diverse si uniscano “contro” qualcosa o qualcuno (ad es. il Governo in carica), piuttosto che “a favore” di qualcosa o di qualcuno (ad es. una legge di revisione costituzionale).

Anche l'argomento che fa leva sulla necessità di un vasto consenso per la riforma della Costituzione muove da un preconcetto, che, in questo caso, è quello costituito dal mito di fondazione della Repubblica italiana e che si può sintetizzare così: una riforma costituzionale può avvenire solo con le stesse modalità con le quali è stata approvata la Carta costituzionale, cioè un'ampia maggioranza parlamentare. Questa considerazione, degna della massima considerazione e del tutto condivisibile se limitata ad un mero auspicio, si scontra con la necessaria presa d'atto dell'irreversibile mutamento delle condizioni politiche e sociali che hanno portato all'approvazione della Costituzione repubblicana. Quelle del 1946/1947 sono condizioni non più riproducibili (forse anche per fortuna): un paese lacerato da una guerra civile, in cui una parte politica (quella uscita sconfitta) non ha avuto accesso all'Assemblea costituente; un insieme di forze politiche, unite dall'antifascismo e dall'aver combattuto fianco a fianco contro il comune nemico; la necessità di dotarsi di una nuova Carta fondamentale come punto di approdo della battaglia della resistenza

antifascista ma anche come punto di partenza di una nuova fase storica. Tutti questi (e molti altri che non è qui possibile richiamare) sono elementi che non possono essere tralasciati e che contribuiscono a comporre l'autentico mito di fondazione della Repubblica italiana.

Uno degli argomenti forti utilizzati contro la riforma *in itinere* è quello per cui se passasse questo testo vi sarebbe il rischio di una deriva autoritaria. Si tratta, invero, di una affermazione che non è condivisa dalla gran parte di coloro che sono schierati per il No al referendum costituzionale ma che, nondimeno, fa capolino nei dibattiti pubblici, al fine di prospettare scenari inquietanti. A sostegno di questo argomento si osserva che l'abbinamento tra riforma costituzionale e nuova legge elettorale (c.d. Italicum) determinerebbe i rischi anzidetti. In proposito, occorre precisare che la riforma costituzionale vive di vita autonoma rispetto alla legge elettorale, che ben potrebbe essere modificata o abrogata senza che questo incida sulla legge di revisione costituzionale.

Peraltro, quand'anche si ipotizzasse la coesistenza della citata legge elettorale e della legge costituzionale *de qua*, i rischi paventati non sembrano avere fondamento. Si pensi, per tutti, ai *quorum* richiesti per l'elezione degli organi di garanzia: l'art. 83 modificato prevede che dal quarto scrutinio sia sufficiente la maggioranza dei tre quinti dell'assemblea (Parlamento in seduta comune) per l'elezione del Presidente della Repubblica, mentre dal settimo scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei votanti. Se si prova a trasporre in quinti il premio di maggioranza (340 seggi) previsto per la lista vincente alla Camera dei deputati, si scopre che esso corrisponde a 2,78 quinti; pertanto, anche solo considerando la Camera dei deputati<sup>9</sup>, la lista vincente non è in condizione di eleggere da sola il Presidente della Repubblica. Analoghe considerazioni valgono per i cinque giudici costituzionali, per la cui elezione non risultano modificati i *quorum* previsti dalla legge cost. n. 2 del 1967 (due terzi fino al terzo scrutinio, tre quinti dal quarto).

Da ultimo, merita di essere preso in considerazione il c.d. paradosso delle riforme, elaborato da Gustavo Zagrebelsky<sup>10</sup>, che può essere così sintetizzato: la riforma costituzionale serve per accelerare i meccanismi decisionali ma essa stessa è una decisione al massimo livello, quindi la realizzabilità di una riforma è la prova della sua inutilità. Detto in altri termini, per Zagrebelsky non

---

<sup>9</sup> Anche nel testo riformato il Parlamento in seduta comune elegge il Presidente della Repubblica e, com'è noto, dovrà essere approvata la legge elettorale per il nuovo Senato.

<sup>10</sup> In realtà, quest'Autore ha individuato un insieme di paradossi in materia ma per ragioni di spazio ci si limita solo a quello sopra riportato.

vi sarebbero le condizioni di omogeneità politica per fare una revisione costituzionale. Ciò che sorprende in queste considerazioni, che in larga parte sono condivisibili, è il loro utilizzo anche a distanza di molti anni da quando sono state sviluppate. Nel 1986 Zagrebelsky scriveva: «Nell'attuale momento storico, e dati i caratteri di equilibrio del sistema politico esistente, è chiara l'impossibilità di una riforma della costituzione per via di legge costituzionale. L'assetto delle relazioni tra i soggetti politici esclude che una strada del genere sia tentata, per il prezzo destabilizzante della vita politica che esso esigerebbe e il potere di minaccia paralizzante che esso fornirebbe a forze grandi e piccole, esterne e anche interne alla stessa maggioranza di governo»<sup>11</sup>. Il rigore di questa analisi è tale per cui non sembra mai possibile portare a compimento una revisione della Costituzione, ma forse in questo modo si rischia di restare prigionieri del paradosso che si è costruito.

##### *5. Riflessioni conclusive guardando all'esperienza della Corte costituzionale*

Da ultimo, merita di essere ricordata l'esperienza di uno degli istituti più controversi e discussi introdotti nella Costituzione repubblicana: la Corte costituzionale. Risuonano ancora le parole di Orlando, di Nenni e di Togliatti sulla «bizzarria» di quest'organo e delle funzioni ad esso attribuite; a queste si contrappongono, però, quelle di Alessandro Pizzorusso, pronunciate quaranta anni dopo l'istituzione della Corte, secondo cui quest'ultima è l'istituzione che, fra tutte, ha dato la prova migliore di sé<sup>12</sup>.

Eppure, all'indomani dell'approvazione della Costituzione non si sapeva come adire la Corte, il meccanismo in via d'azione era piuttosto problematico (specie per quel che riguardava il controllo di merito rimesso alle Camere), mancava il giudizio di ammissibilità sul referendum e nel testo costituzionale vi erano numerosi rinvii a leggi ordinarie e costituzionali di attuazione. Il

---

<sup>11</sup> G. ZAGREBELSKY, *I paradossi della riforma costituzionale*, in AA.VV., *Il futuro della costituzione*, a cura di G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro e J. Luther, Torino 1996, 296.

<sup>12</sup> A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Roma-Bari 1999, 135 ss.

successo di quell'esempio di «confusionismo del diritto italiano»<sup>13</sup> è casuale? Possiamo sperare che istituzioni segnate all'origine da un analogo giudizio abbiano lo stesso successo?

Certamente l'esempio della Corte non è di per sé sufficiente a esprimersi a favore di qualsiasi riforma; non si può infatti confidare in una sorta di capacità guaritrice del sistema costituzionale. Al contempo, però, questo esempio dimostra che talvolta le istituzioni riescono a trovare nella prassi quotidiana le vie e gli strumenti per la loro legittimazione nell'ordinamento.

---

<sup>13</sup> Le parole sono dell'on. Preziosi durante la seduta del 4 giugno 1947 e sono riportate da G. CONSO, *Così è nata la Corte costituzionale*, in AA.VV., *Dalla Costituente alla Costituzione*, Atti del Convegno in occasione del cinquantenario della Costituzione repubblicana, Roma, 18-20 dicembre 1997, Accademia nazionale dei Lincei, Roma 1998, 280.

## L'arringa dell'“avvocato del diavolo”

di Giusi Sorrenti\*

SOMMARIO: 1. Le premesse dell'arringa. – 2. Forma di governo, sistema delle fonti e recupero della centralità del Parlamento nella funzione legislativa. – 3. Il modello di regionalismo cooperativo ed il ruolo del giurista.

### 1. *Le premesse dell'arringa*

Alcune premesse sono d'obbligo. Nel porle, però, darò per scontate, per non ripetere notazioni ampiamente presenti nell'odierno dibattito, alcune osservazioni di carattere generale, innanzitutto quella per cui la scelta cui chiama il referendum costituzionale sul disegno Renzi-Boschi si presenta particolarmente accidentata e complessa, per più di un motivo, non ultimo il fatto che, incidendo su una quarantina di articoli della Costituzione, non sempre e non tutti legati da omogeneità tematica, costringe a fare una valutazione *per praevalentiam* nel quadro ampio ed eterogeneo delle modifiche – in ipotesi non tutte condivisibili – tra quelle che si preferirebbe respingere e quelle che viceversa si vorrebbe fossero introdotte. Così come anche l'osservazione – anche se questa è per la verità molto meno scontata della precedente – per cui, se è vero che lo stesso dato quantitativo dell'estensione della riforma, che tocca quasi un terzo della trama della Carta, sembra comportare il superamento dei limiti evocati dall'atto di “potatura” di espositiana memoria, è anche vero che la precarietà del tempo presente e la sua rapida evoluzione minacciano la stabilità della Costituzione e ne sollecitano il mutamento<sup>1</sup>.

---

\* Professore associato confermato di Diritto costituzionale, Università di Messina.

<sup>1</sup> Le Costituzioni oggi «non possono più essere intese come garanzie di stabilità, in senso tradizionale, ma debbono diventare modello del mutamento, guida della transizione, nella consapevolezza del fatto che la transizione stessa, con paradosso solo apparente, da condizione provvisoria (quale forse non è mai stata) è diventata permanente»: F. RIMOLI, *Certeza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in AA.VV., *Trasformazioni della funzione legislativa*, II, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, a cura di F. Modugno, Milano 2000, 111, in cui fa eco il pensiero di N. LUHMANN, *La costituzione come acquisizione evolutiva*, in AA.VV., *Il futuro della costituzione*, a cura di G. Zagrebelsky - P.P. Portinaro - J. Luther, Torino 1996, 83 ss.

Tralasciando questi punti, attinenti alla vastità ed all'eterogeneità dei contenuti della revisione, c'è un altro profilo, riguardante stavolta l'eterogeneità dei tipi di valutazione cui può essere soggetta – e da cui può essere influenzata – la scelta di matrice popolare. Sul referendum oppositivo di ottobre gravano, infatti, molteplici considerazioni di cui dovrebbe tener conto simultaneamente il votante, in quanto il suffragio è destinato ad incidere contemporaneamente su più campi: non solo quello – com'è ovvio – specificamente giuridico-costituzionale, ma anche quello politico, relativo alla tenuta del governo italiano in carica e, infine, quello economico, connesso alla reazione dei mercati, ormai sempre più soggettivizzati come interlocutori ineliminabili e inesorabilmente in agguato, da temere ad ogni scelta nazionale degna di un qualche rilievo. Senza chiarire preliminarmente su quale piano s'intenda inquadrare le valutazioni che seguiranno, pertanto, queste ultime apparirebbero quasi indecifrabili nelle loro ragioni di fondo o, quantomeno, ambivalenti ed opache.

La prima premessa consiste nel dichiarare dunque la ferma scelta di astrarre, nella presente riflessione, la consultazione popolare dall'apprezzamento delle conseguenze contingenti cui il relativo esito potrebbe dare luogo, sia sul piano della politica nazionale interna sia su quello economico-finanziario globale; tale scelta non è dettata da un atteggiamento di sterile vetero-formalismo, ma dall'elementare ragione che il testo normativo sottoposto all'approvazione è, per la sua speciale natura, votato a durare nel tempo e, per ciò stesso, a oltrepassare il ravvicinato orizzonte temporale delle sorti di un certo governo e del nervosismo dei mercati (per quanto drammatici tali eventi possano essere percepiti in un determinato e delicato momento storico). Sembra, per converso, più confacente all'oggetto (la Costituzione, appunto) un approccio che si proponga di valutare, con uno sforzo corrispondente di analisi prospettica, gli effetti che, dal punto di vista prettamente giuridico, il testo costituzionale, nella versione riformata, una volta immesso nell'ordinamento italiano, appaia suscettibile di produrvi.

A questo proposito, non si può non notare incidentalmente come, invece, per le preannunciate dimissioni del Presidente del Consiglio in caso di mancata approvazione del referendum, si sia generato un clima in cui gli italiani sono chiamati a decidere della fisionomia della Costituzione – che rappresenta beninteso la loro “casa comune” – con lo spettro della caduta del governo (nel caso del loro mancato appoggio alla riforma) e come il dibattito pubblico su un

tema così rilevante e proiettato in una dimensione di lunghissima durata sia stato inquinato dalla necessità di tener conto di tale evenienza, preoccupante ed infausta soprattutto nella fase di grave e perdurante crisi economica in cui versa il Paese. L'aver legato le sorti della (nuova) Costituzione a quelle del governo in carica è dunque – per le ragioni che si è cercato di spiegare, legate alla specificità dell'oggetto – una manovra giuridicamente censurabile ... E però appunto dalle conseguenze politiche del referendum, unitamente alla scelta (politica anch'essa) di dichiarare di farle drammaticamente da esso discendere, si è deciso – come si diceva – di prescindere integralmente nell'arco di questa riflessione.

L'unico motivo per cui si sono richiamati tali effetti è per dire che, tenendo conto dell'ipoteca di carattere politico di cui è stato gravato il voto popolare sulla riforma, congiuntamente ad altri aspetti, più strettamente giuridici, attinenti ad una serie di insufficienze del testo, chi scrive era orientata sin dall'inizio a votare “no” al prossimo ottobre; sennonché in visione di questo Seminario interno è prevalsa la tentazione di rendere più stimolante il proprio impegno, provando a individuare quali potrebbero essere le ragioni a sostegno del “sì”. Ho deciso – vale a dire – di provare a fare l'“avvocato del diavolo” di me stessa, prendendo le distanze dalla reazione negativa che il *modus operandi* dei proponenti aveva suscitato: anche questo esperimento intellettuale ha delle motivazioni che richiedono di essere a loro volta chiarite preliminarmente.

Intanto, è da parecchio tempo che tra gli addetti ai lavori (e non solo dunque nelle varie agende politiche che di volta in volta si sono avvicendate) circola la sensazione di insufficienza e arretratezza di alcune disposizioni del testo originario della Carta del 1948, insieme al convincimento della necessità di un loro rinnovamento, talora radicale. Appare quindi come una saggia indicazione di metodo confrontarsi con la *sostanza* dell'innovazione ora proposta, al netto dell'*iter* procedurale intrapreso (e di tutte le azioni di contorno) e degli intenti perseguiti: quale che sia il modo in cui esso ha visto la luce, insomma, oggi *si ha a disposizione un testo* e conviene prenderlo sul serio e confrontarsi con il suo contenuto, dato che da più tempo si sente il bisogno di alcune riforme, per valutare se in qualche misura possa prestarsi a corrispondere alle (o anche solo ad alcune delle) esigenze via via maturate.

In secondo luogo, ai giuristi è familiare il fenomeno dell'*Entfremdung* – quel processo di distacco delle norme dal loro autore, il quale fa sì che queste, una volta prodotte, continuino a

vivere di vita propria – che, per quanto in relazione al frutto dell’opera dei Costituenti vada mitigato, dovendosi in qualche misura tenere conto anche dell’*original intent* di questi ultimi, tuttavia non può non valere anche per le norme costituzionali, come dimostra il peculiare adattamento che precetti della Costituzione hanno subito e continuano a subire in relazione a fenomeni nuovi e talora persino inimmaginati ed inimmaginabili da parte degli Autori stessi (si pensi, solo per fare un vistoso esempio, all’art. 11 Cost. come disposizione su cui si fonda l’adattamento alle fonti dell’ordinamento dell’UE).

D’altro canto, correlativamente, senza qui voler indulgere alle tesi svalutative della portata normativa della Costituzione (che non si condividono)<sup>2</sup>, è anche noto che il testo non è mai “tutto” nel determinare la vita costituzionale di un ordinamento, in quanto non infrequentemente sottoposto a revisioni tacite<sup>3</sup>; il che dovrebbe rendere inclini ad una lettura di qualsiasi proposta di revisione che non veda in essa una rigida e soffocante “camicia di forza” che ingabbia qualsiasi sviluppo dell’ordinamento, posto che è un dato di fatto che gli sviluppi di una modifica testuale possono orientarsi in direzioni nuove ed evolvere proficuamente rispetto a quanto originariamente preventivato (si pensi, anche qui, esemplificativamente, al vincolo delle leggi statali al rispetto di *tutti* gli obblighi internazionali, di cui all’art. 117, co. 1, Cost., ed alla tanto attesa “copertura” della Cedu, che se ne è fatta discendere dal giudice delle leggi nel 2007, significativamente non estesa a patti internazionali di minore pregio assiologico).

Nell’orientare questa evoluzione – che si colloca entro la cornice teorica offerta dal fenomeno dell’*Entfremdung* e del carattere non esclusivo del testo nel determinare effetti giuridici

---

<sup>2</sup> Per una riflessione sulle prospettive della Costituzione alla luce del mutamento delle premesse storico-sociali che ne avevano accompagnato l’origine, v. D. GRIMM, *Il futuro della Costituzione*, in AA.VV., *Il futuro della costituzione*, cit., 128 ss., spec. 139 ss.

Sull’autorità della Costituzione, più di recente, v. A. RUGGERI, *La “forza” della Costituzione*, in *Forum di Quad. cost.*, 9 ottobre 2008, spec. 11 ss. (laddove l’A. parla di una tendenza alla “decostituzionalizzazione”) e O. CHESSA, *I giudici del diritto. Problemi teorici della giustizia costituzionale*, Milano 2014, 557 ss.

<sup>3</sup> È noto che le revisioni tacite della Costituzione siano state innumerevoli: una per tutte, il superamento del *numerus clausus* delle fonti primarie in virtù del riconoscimento (giurisprudenziale) del primato delle fonti dell’UE sul diritto interno, ma non solo (v. G. FERRARA, *Costituzione e revisione costituzionale nell’età della mondializzazione*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, II, Padova 1998, 211 ss.). Adde A. RUGGERI, *Revisioni costituzionali e sviluppi della forma di governo*, Relazione al Convegno su *La revisione costituzionale e i suoi limiti fra teoria costituzionale diritto interno esperienze straniere*, a cura di S. Gambino e G. D’Ignazio, Cosenza 22-23 maggio 2006, Milano 2007, 151 ss.

positivi e che fa, in definitiva, della Costituzione non un “atto” ma un “processo”<sup>4</sup> – un ruolo di prima grandezza lo ricoprono da sempre tanto il legislatore di attuazione, nel dare alla luce fonti sub-costituzionali che possono imprimere una certa lettura ad una disposizione sovraordinata polisenso, quanto la Corte costituzionale; ma, non ultima, può parimenti svolgerlo la dottrina, impegnandosi ad indirizzare istituti zoppi o dalla fisionomia incerta verso un più compiuto e soddisfacente funzionamento.

## 2. *Forma di governo, sistema delle fonti e recupero della centralità del Parlamento nella funzione legislativa*

L’immaginario “avvocato del diavolo”, ideato per questa riflessione, non si comporterà come l’“azzeccagarbugli” manzoniano, per cui, animato da uno spiccato afflato di onestà intellettuale, non si aggrapperà ad aspetti marginali della riforma (e anzi ignorerà del tutto una disposizione che ha ricevuto un plauso unanime, quale quella che provvede all’abolizione del CNEL), ma si misurerà con l’innovazione centrale della revisione, ovvero il mutamento della struttura e delle funzioni del Senato. Tale innovazione va riguardata sotto due profili: il primo, che definirei “minimale-negativo”, coincide evidentemente con l’eliminazione del bicameralismo paritario, il secondo, che chiamerei invece “massimale-positivo”, consiste nella annunciata trasformazione della seconda camera in una Camera delle Regioni, o meglio delle autonomie.

È appena il caso di esplicitare che, naturalmente, l’esame del primo aspetto comporta che ci si ponga, inizialmente, nella prospettiva della *forma di governo italiana* ed in particolare del *sistema delle fonti* ad essa correlato e non in quella di valutare il *modello di regionalismo* che sarebbe introdotto nel Paese se la riforma avesse il *placet* popolare (prospettiva che verrà in considerazione, invece, al momento di trattare il secondo aspetto, quello che si è definito positivo-massimale).

Non è un mistero che il bicameralismo paritario e perfetto non sia sfuggito a severe critiche, tanto sul piano teorico, quanto soprattutto su quello pratico, in quanto elemento che ha indotto una

---

<sup>4</sup> V. A. SPADARO, *Dalla Costituzione come “atto” (puntuale nel tempo) alla Costituzione come “processo” (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 3/1998, 343 ss.

certa lentezza e farraginosità del procedimento legislativo e perciò ritenuto responsabile – almeno *pro quota* – del triste fenomeno della “fuga dalla legge” che ha caratterizzato da decenni la dinamica del sistema italiano delle fonti<sup>5</sup>. È un dato questo che non può negarsi, per quanto sarebbe certo impietoso nei confronti dell’istituto vedervi l’unico responsabile del fenomeno, che è in parte addebitabile anche alla difficoltà dell’accordo politico e all’ancora più grave *deficit* di rappresentatività che ha contrassegnato le nostre (ma non solo) assemblee legislative.

Questo fattore ha concorso, unitamente agli altri, a creare le premesse per lo sviluppo di quella “fenomenologia fantastica” di fonti governative del tutto esulanti dal modello costituzionale: si pensi, per richiamare solo alcuni dei casi più eclatanti della tendenza massiccia, a tutti nota, di trasmigrazione di funzioni normative primarie dalla sede parlamentare verso quella governativa, al fenomeno dei regolamenti autorizzati o ancora a quello dei decreti legislativi integrativi e correttivi. Le storpiature del testo costituzionale che ne sono derivate, precisamente al principio del monopolio o quantomeno della centralità del Parlamento nella funzione legislativa, sono state ampie e gravi, non meno a mio avviso di quelle che oggi, per effetto della riforma, potrebbero subire i principi dell’autonomia e del decentramento sanciti all’art. 5 Cost., per quanto alle seconde reagiamo indignati, mentre alle prime ci siamo probabilmente assuefatti, in quanto tratti (alle condizioni attualmente date) ormai stabili della Costituzione vivente, che sono stati sviscerati, avversati e talora anche razionalizzati dalla dottrina e che doverosamente continuiamo a spiegare agli studenti nelle aule universitarie. Ad aggravare ancor di più la situazione, com’è noto, stanno anche le difficoltà che questi atti comportano dal punto di vista dell’assoggettamento ai controlli di legittimità costituzionale: i regolamenti autorizzati, ad es., per riprenderli nuovamente – una volta scartata la tesi mortatiana di far valere la loro natura sostanzialmente (anche se non formalmente) primaria ai fini del sindacato della Corte costituzionale<sup>6</sup> – sfuggono alle verifiche circa il rispetto delle norme costituzionali. Scardinata la centralità parlamentare, salta infatti anche la tenuta

---

<sup>5</sup> Che è una tendenza – definibile come la «detronizzazione del Parlamento quale luogo principe della decisione politica» – complementare alla “crisi della legge”: su quest’ultima v. F. MODUGNO, *A mo’ di introduzione. Considerazioni sulla «crisi della legge»*, in AA.VV., *Trasformazioni della funzione legislativa*, cit., 1 ss. (le parole cit. si leggono nella *Presentazione* dello stesso A. al vol., p. XI).

<sup>6</sup> ... in quanto quest’ultima ha preferito, come si sa, non allargando i confini dell’oggetto del suo sindacato, rifiutarsi, coerentemente con il suo ruolo, di avallare una tale stortura del sistema delle fonti.

dell'edificio dei controlli, così come risultava eretto attraverso la sovrapposizione del vaglio di costituzionalità sui meccanismi di verifica della legalità ereditati dallo Stato liberale.

Si potrebbe obiettare che, per la significativa interazione tra la riforma e l'*Italicum*<sup>7</sup>, la paternità sostanziale della legge, ovvero degli atti aventi la forza e la forma della legge, continuerebbe ad essere solidamente imputabile all'esecutivo, data la tendenziale coincidenza tra maggioranza legislativa e maggioranza di governo che l'ampio premio in termini di seggi garantito dalla legge elettorale n. 52/2015 consente. Tuttavia, da una parte, che davvero sia così non è ancora possibile affermarlo con certezza, in quanto occorrerebbe prima aspettare la definizione della fisionomia dello Statuto delle opposizioni introdotto dal nuovo co. 2 dell'art. 64 Cost., al fine di valutarne l'incisività e l'efficacia sul piano della garanzia dell'effettiva partecipazione delle minoranze parlamentari al procedimento legislativo; mentre, dall'altra, rimane il fatto, da non sottovalutare, che, nella peggiore delle ipotesi (quella cioè in cui l'obiezione sia vera e dunque la paternità politica sostanziale della legge *post* riforma rimanga invariata rispetto a quella delle fonti governative), si avrebbe comunque un guadagno sul piano dei controlli, in quanto, grazie al recupero quantomeno della forma della legge, l'atto sarebbe sottoponibile al vaglio di costituzionalità, con tutte le conseguenze in termini di garanzia del rispetto dei principi costituzionali che questo dato reca con sé.

Concludendo, se l'eliminazione del bicameralismo paritario e perfetto può contribuire a recuperare la centralità del Parlamento nella funzione legislativa, voluta dal Costituente del 1948 e confacente ad una forma di governo effettivamente parlamentare e, dunque, a raddrizzare un sistema delle fonti ormai vistosamente deformato, a tutto guadagno della democraticità parlamentare e della legalità costituzionale, c'è un motivo per guardare con interesse alla revisione.

Certo, non sarebbe lecito affermare che il recupero che si guadagnerebbe su questo versante, della forma di governo e del sistema delle fonti, abbia di per sé *più* valore delle perdite che si soffrirebbero sul piano del modello del regionalismo (su cui v. *infra*), ma nemmeno lo sarebbe a mio avviso sostenere l'opposto, ovvero che tale recupero valga per principio *meno* (se non per la falsata valutazione in cui il torpore indotto dall'assuefazione cui si accennava può far incorrere ciascuno di noi). Semmai, è ancora una volta da notare come sia un peccato che il giudizio positivo

---

<sup>7</sup> Al netto delle incertezze connesse alla questione di legittimità costituzionale pendenti sulla legge elettorale ed alle eventuali modifiche pur sempre apportabili in sede legislativa.

sul profilo minimale della modifica del bicameralismo vigente si accompagni ad un giudizio negativo sul profilo massimale della stessa, che cioè l'avanzamento che si può attendere dalla riforma sul piano del ritorno alla legge possa essere conseguito solo a prezzo dell'arretramento sul piano della tutela dell'autonomia, costringendo a mettere sui due piatti della bilancia, da una parte, il rinsaldamento del primo valore e, dall'altra, l'indebolimento del secondo.

In ultimo e del tutto accidentalmente, aggiungo che non mi occupo qui invece, nell'ambito dei riflessi della revisione sulla forma di governo, delle preoccupazioni di un eccessivo accentramento del potere suscitate, ancora una volta, dalla congiunta operatività del testo di riforma e dell'*Italicum*, perché trovo più che convincenti gli argomenti spesi in questi mesi in dottrina al fine di fugare questi timori.

### *3. Il modello di regionalismo cooperativo ed il ruolo del giurista*

Ma, come si era anticipato, il solito “avvocato del diavolo” non si esimerà dall'occuparsi pure dell'aspetto positivo-massimale della riforma – la trasformazione della seconda camera in Camera delle Regioni, *recte* delle istituzioni territoriali in genere (art. 55, co. 5, Cost.) – inoltrandosi dunque nel terreno della valutazione del modello di regionalismo che verrebbe ad essere introdotto e misurandosi così con l'impressione, pienamente fondata, che il nuovo testo costituzionale realizzerebbe un sensibile passo indietro nell'inveramento dei principi dell'autonomia e del decentramento.

Si tratta di un dato difficilmente controvertibile, se si considera che il regionalismo cooperativo, verso cui dovrebbe avviare l'introduzione del Senato come Camera delle Regioni, appare affatto insoddisfacente, nella versione che si realizzerebbe nel nostro Paese. Da una parte, infatti, un vero regionalismo cooperativo dovrebbe completare e perfezionare (e non soppiantare) il regionalismo garantistico di stampo liberale, nel senso che l'operazione di portare le Regioni al centro – così compensandole (grazie alla partecipazione alla determinazione di scelte centrali che ripercuoteranno i loro effetti nei loro territori) di quanto perdono, in ogni Stato sociale contemporaneo in cui si manifestano forti tendenze centripete, in termini di esercizio esclusivo delle

loro competenze – dovrebbe accompagnarsi e coniugarsi con il mantenimento di congrue competenze in capo alle stesse<sup>8</sup>, ciò che non appare pienamente assicurato nel testo di riforma. Dall'altra, lo stesso organo in cui la cooperazione alle funzioni centrali dovrebbe realizzarsi (il nuovo Senato appunto) mostra una fisionomia alquanto incerta, apparendo un ibrido, come ben si è notato<sup>9</sup>, tra una forma di rappresentanza politica ed una di rappresentanza territoriale, come tale inadeguato ad essere realmente luogo di emersione e di garanzia degli interessi regionali alla cui tutela – sin dall'etichetta (che però rischia appunto di rimanere tale ...) – dovrebbe essere deputato. Il nodo centrale sta, com'è noto, nell'introduzione dell'inciso secondo cui 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», previsione che stempera il legame territoriale (che sarebbe stato garantito dalla rappresentanza delle sole forze degli esecutivi regionali) nella pluralistica composizione politica dell'assemblea consiliare: come è stato giustamente notato, al Senato, al contrario, «non si dovrebbe dare per scontata» né la presenza di Commissioni permanenti con composizione proporzionale ai gruppi, né di questi ultimi (entrambi previsti infatti, *significativamente*, solo per la Camera, dai *nuovi* artt. 72, co. 4, e 82), mentre sarebbe auspicabile prevedere la «posizione unitaria» di ciascuna delegazione regionale<sup>10</sup>, solo così potendosi evitare che la seconda Camera si riduca nuovamente ad un “doppione” della prima.

Ma non mancano certo tutta una serie di altre incongruenze ed aporie nella fattura del nuovo istituto, che sono state puntualmente e accuratamente richiamate nel corso di alcuni interventi di questo Seminario.

Sicché, in breve, la riforma sembra superare – in ritardo rispetto alla lezione che già veniva dall'esperienza degli ordinamenti federali – il modello garantista a favore del modello cooperativo di regionalismo, facendo tesoro della preziosa ammonizione secondo cui non può esservi vera

---

<sup>8</sup> Come nota da ultimo A. RUGGERI, *Sogno e disincanto dell'autonomia politica regionale nel pensiero di Temistocle Marinis (con particolare riguardo al “posto” delle leggi regionali nel sistema delle fonti)*, in *Dir. reg.*, III/2016, 460, richiamando un pensiero espresso a più riprese da T. MARTINES, di cui v. spec. *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in *Una riforma per le autonomie*, Milano 1986, 45 ss., ora in *Opere*, III, cit., 913 ss., e T. MARTINES - G. SILVESTRI, *Fortuna e declino dei concetti di sovranità e di autonomia*, in *Economia Istituzioni Territorio*, 1/1990, 7 ss., ora in *Opere*, I, cit., 583 ss., spec. 599.

<sup>9</sup> V. gli interventi soprattutto di A. RAUTI e di A. MORELLI, in questo Seminario.

<sup>10</sup> G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, 1/2016, 4, che richiama l'attenzione sull'importanza a questo fine tanto delle nuova legge elettorale della seconda Camera quanto della riforma dei regolamenti parlamentari.

autonomia finché, «a livello di Stato centrale, non esisterà un'istanza democratica di contrappeso territoriale all'indirizzo politico nazionale»<sup>11</sup>, per poi tuttavia rischiare di tradire in concreto la portata dirompente di tale innovazione o di non assicurarne compiutamente la realizzazione, affidandola alla normativa di attuazione costituzionale.

Se le accennate carenze strutturali e funzionali del Senato e tutti i difetti di contorno sono innegabili, resta però il fatto che, prima di addentrarsi in questi lunghi e fitti *cahiers de doléances*, non si può prescindere dallo sciogliere un drammatico ma inevitabile interrogativo metodologico. Occorre cioè chiedersi che tipo di giuristi si voglia essere: se, precisamente, ci si voglia accontentare di valutare la riforma per ciò che appare “sulla carta”, oppure si voglia estendere il raggio della propria analisi fino ad abbracciare fattori che non sono solo giuridico-formali, ma che affondano le loro radici nel terreno politologico e sociologico, con cui i primi sono strettamente connessi, anzi interdipendenti, in quanto i secondi finiscono con il determinare quello che si imporrà come il “diritto costituzionale vivente”. È evidente che con simile espressione s'intende alludere non alla locuzione entrata nel linguaggio comune della giurisprudenza costituzionale, con riferimento all'interpretazione della legge dominante nelle aule dei tribunali (sulla scorta della teoria ascarelliana), bensì all'omonimo concetto proprio della dottrina di matrice tedesca, che contrappone la *Rechtszustand* alla *Rechtssatz*<sup>12</sup>.

Ad orientare nel dilemma può giovare la seguente constatazione ed il successivo paradosso. Dopo la riforma del Titolo V della Parte II Cost., avvenuta con le ll. cost. nn. 1/1999 e 3/2001, se ci si fosse fermati alla valutazione delle “due parole della legge” (al netto di alcune avvisaglie, quale ad es. l'esistenza, prontamente rilevata, delle materie “trasversali” nell'elencazione delle competenze esclusive dello Stato), si sarebbe dovuto concludere che il modello di regionalismo appena introdotto costituisse senz'altro un avanzamento delle condizioni di autonomia di cui

---

<sup>11</sup> G. SILVESTRI, *Rileggendo, sessant'anni dopo, il saggio di Temistocle Martines sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in *Dir. reg.*, III/2016, 476. L'A. insiste sulla necessità di «istituzioni, poste all'interno del processo di decisione politica nazionale, destinate a comporre, in via preventiva – già nell'iter di formazione delle leggi statali – le esigenze dell'uniformità e quelle dell'autonomia», anche per evitare i continui ed episodici «rattoppi» cui è chiamata la Corte costituzionale nei giudizi in via d'azione, che non a caso, a partire dal 2012 sorpassano quantitativamente i giudizi in via d'eccezione: ID., *Relazione del Presidente Gaetano Silvestri sulla giurisprudenza costituzionale del 2013*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>12</sup> ... preoccupandosi dello «studio del diritto non contenuto nella proposizione giuridica»: E. EHRLICH, *I fondamenti della sociologia del diritto* (1913), Milano 1976, 585.

Sul contiguo concetto di effettività v. L. D'ANDREA, *Effettività*, in *Diz. dir. pubbl.*, III (2006), 2118 ss.

potevano avvalersi le Regioni ordinarie in precedenza (per l'inversione del criterio di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, per l'acquisto della potestà piena da parte delle Regioni ordinarie, etc.). Ma, se si fosse poi esteso lo sguardo alla realtà che è seguita alla riforma, si sarebbe notato che, in virtù tra l'altro dell'interpretazione estensiva dei principi generali delle materie di potestà concorrente e della chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato (entrambe avallate dalla giurisprudenza costituzionale), lo scenario si presentava ben più ridimensionato e a tratti persino desolante. Se oggi si considera il tessuto normativo corrispondente alle materie di competenza regionale, infatti, ci si avvede con facilità che la sua *major pars* è tuttora costituita da norme statali (basti pensare all'espansione dei principi generali in materie quali la concorrenza, l'ambiente e l'ordinamento civile), mentre le Regioni, quando non si sono attestate sulla disciplina di settori tendenzialmente tradizionali, corrispondenti al dettato originario dell'art. 117 Cost. (urbanistica, agricoltura, etc.), hanno prevalentemente virato su interventi normativi caratterizzati dalle finalità di riordino e di manutenzione<sup>13</sup>.

Il paradosso sta nella risposta alla seguente domanda. Ipotizziamo che la riforma odierna introducesse un Senato realmente soddisfacente rispetto all'obiettivo di istituire una Camera delle autonomie, caratterizzato da una composizione che lo rendesse autentico rappresentante territoriale e portatore degli interessi regionali in particolare, nonché provvisto sul piano funzionale delle competenze legislative adeguate a garantire tali interessi: potremmo allora finalmente affermare di essere davanti ad una vittoria per le autonomie e per il regionalismo italiano, ad una tappa storica che compie e supera il regionalismo garantista grazie al tanto atteso passaggio verso un sistema di regionalismo cooperativo? A mio avviso, permarrebbe una ragione profonda e ineludibile di insoddisfazione, se si ha a cuore l'*effettiva* espressione e tutela degli interessi degli enti dotati di autonomia istituzionale.

Ciò perché – andando a rivelare il nodo centrale della questione sotteso all'interrogativo metodologico sopra avanzato – *qualsiasi forma di governo multilivello funziona solo dove esiste un decentramento politico e precisamente dei partiti*, altrimenti corre il serio rischio di essere solo apparente. Volendo fare un paragone azzardato ma (a me pare) efficace, esso rischia di fare la fine

---

<sup>13</sup> V. da ultimo U. DE SIERVO, *Realtà attuale delle funzioni e del finanziamento delle Regioni*, in AA.VV., *Che fare delle Regioni? Autonomismo e regionalismo nell'Italia di oggi*, Atti del Convegno organizzato dall'Istituto Luigi Sturzo, Roma 24-25 gennaio 2014, a cura di N. Antonetti e U. De Siervo, 197 ss.

della separazione dei poteri nei regimi totalitari, dove il lascito del Baron de Montesquieu diviene appunto solo formale e fittizio, non essendo accompagnato al livello sottostante dal riconoscimento e dalla realizzazione di un effettivo pluralismo delle forze politiche in campo.

In presenza di una struttura dei partiti fortemente centralizzata, anche la principale obiezione cui il novellato Senato delle autonomie si espone, vale a dire che esso costituisca un ibrido tra una forma di rappresentanza territoriale ed una di rappresentanza politica<sup>14</sup>, rischia di non essere più decisiva. In linea concettuale le due forme di rappresentanza sono distinguibili, anche se non nettamente<sup>15</sup>; tuttavia la differenza diventa evanescente fino a perdersi del tutto in assenza di partiti organizzati in maniera non rigidamente centralistica: ragionando pragmaticamente, appare difficile infatti, in tale contesto politico, immaginare che un consigliere regionale, che voglia assumere e difendere nella sede istituzionale parlamentare una posizione dettata dall'esclusivo interesse della Regione di provenienza, possa effettivamente farlo fino a quando è vincolato ad una rigida gerarchia di partito.

È un allargamento della visuale che in un certo senso non può che essere scomodo per il giurista, perché si accompagna alla più cocente sensazione della sua impotenza, posto che lo pone dinanzi agli effetti controproducenti di fattori in gran parte extragiuridici e dunque non governabili dal diritto. Al contempo essa è semmai l'unica constatazione che – non potendosi comunque ad essa sfuggire – può far impercettibilmente pendere il piatto della bilancia a favore del sì, potendo forse le aspettative riposte nell'aspetto minimale della riforma, sul piano del sistema delle fonti, prevalere sulle gravi insufficienze dell'aspetto massimale, in considerazione dell'elevato rischio di uno svuotamento di desiderabili garanzie del regionalismo, che pure fossero previste sulla carta, ad opera del diritto costituzionale vivente, sociologicamente e politologicamente connotato.

---

<sup>14</sup> V., in particolare, in questo Seminario, A. RAUTI.

<sup>15</sup> V. in questo Seminario L. D'ANDREA e, approfonditamente, I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli 2010, 100 ss.

## Riforma costituzionale e costituzionalismo interlivello: brevi note

di Luigi D'Andrea\*

Cercherò di inserirmi nel solco tracciato dagli interventi fin qui svolti, tentando di non ripetere inutilmente considerazioni già avanzate e di apportare un utile contributo al nostro confronto.

La legge di revisione costituzionale approvata dalle Camere (la c.d. riforma “Renzi/Boschi”) è assai ampia, modifica numerose disposizioni della Carta costituzionale vigente, contiene non poche novità degne di rilievo e di attenzione critica (basti qui pensare all’istituto del *referendum* propositivo, di non agevole configurazione positiva e di parimenti problematico inserimento nell’ambito del sistema gerarchico delle fonti). E con riferimento appunto all’ampiezza del disegno riformatore ed all’eterogeneità dei relativi contenuti, si è avanzata da più parti (anche da qualche autorevole nostro collega) la proposta del c.d. “spacchettamento” del quesito referendario, sottoponendo al giudizio del corpo elettorale distintamente le molteplici parti in cui si può ragionevolmente articolare il testo di revisione, così da consentire all’elettore di esprimere liberamente il suo assenso od il suo rifiuto in relazione ad opzioni normative univoche e chiaramente determinate. Al riguardo, mi pare debba osservarsi non soltanto che la prassi relativa ai *referendum* costituzionali è senza alcuna eccezione orientata in direzione dell’unicità del quesito, per quanto esteso e variegato fosse l’articolato normativo sottoposto al giudizio del corpo elettorale, ma anche che come unitaria è stata la votazione finale delle Camere sul testo di modifica della Carta fondamentale, così unitario deve essere il giudizio popolare in sede referendaria; e se è vero che l’elettore ne risulta limitato nella libertà di esprimere le sue (in ipotesi, diversamente orientate) valutazioni in ordine alle diverse norme recate dalla legge di revisione costituzionale, deve anche osservarsi che si consente per tale via allo stesso elettore di maturare e fare valere un giudizio che tenga conto del complessivo disegno riformatore, ponderando opportunamente (mi verrebbe da dire, ragionevolmente ...) vantaggi e svantaggi alle diverse parti della proposta di riforma imputabili.

---

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Messina.

Mi pare che con riguardo alla problematica dell'oggetto della pronunzia referendaria autunnale si ponga un'altra questione, che mi sorprende non sia stata ancora sollevata nell'ambito del nostro incontro, essendo di formidabile rilievo politico ed istituzionale (nonché largamente presente, se non addirittura centrale, nel dibattito pubblico riguardante la legge di revisione costituzionale ed il relativo *referendum*). Mi riferisco alla questione riguardante la legge elettorale vigente (e che dal 1° luglio sarà anche applicabile) per la Camera dei deputati (il c.d. *Italicum*): sarà anch'essa soggetta alla prossima pronunzia referendaria? Dal punto di vista squisitamente formale (dunque, sul terreno giuridico-formale), la risposta non può che essere un secco ed inequivocabile “no”, poiché il prossimo *referendum* avrà ad oggetto soltanto le norme di rango costituzionale (approvate secondo la procedura recata dall'art. 138 Cost., nel cui ambito è previsto) che novellano circa un terzo della Parte seconda della Carta fondamentale, ed è ben noto a tutti che il sistema elettorale è determinato con atto normativo primario. Tuttavia, dal punto di vista sostanziale (o, se si vuole, politico-istituzionale), la risposta alla domanda sopra formulata non può che perdere nettezza di contorni ed assumere un carattere altamente problematico. Infatti, resta condivisibile la tesi che vuole separare la (già di suo complessa ...) problematica riguardante la revisione del testo costituzionale dalla (parimenti complessa ...) questione relativa alla legge elettorale (e segnatamente alla c.d. “formula elettorale”, cioè al sistema normativo che presiede alla trasformazione dei voti degli elettori in seggi dei parlamentari), se si considera che il testo novellato della Costituzione ben potrebbe convivere con molteplici sistemi elettorali (sia per la Camera dei deputati, quanto per il Senato, rispetto al quale in proposito si prospetta per il legislatore un'autentica sfida, essendo i senatori in larga misura consiglieri regionali che dovranno essere eletti «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi»: art. 57, V comma). Ma non può in alcun modo ignorarsi che la legge di revisione “Renzi/Boschi” e l'*Italicum*, pur ben differenziati nei contenuti (e diversamente dislocati sul terreno della gerarchia delle fonti), sono stato generati secondo un unitario disegno riformatore, e soprattutto che il secondo (la legge elettorale della Camera dei deputati) non potrebbe restare in vigore (risultando anche di assai dubbia compatibilità costituzionale) ove la prevalenza del “no” al *referendum* costituzionale mantenesse vigente l'attuale assetto dei rapporti tra gli organi cui è affidata la direzione politica del Paese. E non casualmente, come ho già accennato, nel dibattito

pubblico sulla riforma “Renzi/Boschi” un ruolo per nulla marginale è giocato appunto dalla legge elettorale vigente per la Camera dei deputati: per le ragioni adesso accennate, ciò mi sembra praticamente inevitabile, ed anche – almeno sotto il profilo politico-istituzionale – accettabile.

Premessa dunque l'esigenza che si proceda ad una valutazione unitaria della riforma costituzionale, e sottolineata la (quantomeno pratica) impossibilità di prescindere in tale giudizio complessivo da un'adeguata considerazione dell'*Italicum*, conviene adesso andare alla ricerca dell'opzione fondamentale del disegno riformatore recentemente licenziato dalle Camere, intorno alla quale incardinare le brevi osservazioni critiche che i tempi del nostro confronto consentono di avanzare. Mi sembra difficilmente revocabile in dubbio che il cuore della riforma costituzionale che nel prossimo autunno sarà sottoposta agli elettori sia rappresentato dal superamento del vigente bicameralismo perfetto (del tutto atipico nel panorama dei parlamenti contemporanei) in favore dell'adozione di un Senato rappresentativo delle «istituzioni territoriali» (art. 55, V comma) e sede di raccordo tra lo Stato ed i diversi livelli territoriali di governo (Unione europea, Regioni, Comuni). Per valutare una simile innovazione, è necessario considerare come essa bene si inserisca nella logica che complessivamente informa lo spazio costituzionale europeo, caratterizzato dalla compresenza di identità politico-istituzionali definite (anche) dalla fitta rete di relazioni che tra le stesse intercorrono (e dunque connotato in senso interlivello, secondo una qualificazione da me preferita a quella dominante – multilivello – suggerita alla fine del secolo scorso da I. Pernice). Infatti, il Senato novellato, *ex art. 57 Cost.*, è composto «da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali» (I comma), eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano tra i propri componenti, con metodo proporzionale e, «nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori» (II comma), oltre che da «cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica» (ancora I comma) in quanto «cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario», i quali restano in carica sette anni senza possibilità di nuova nomina (art. 59).

Ad un Senato così strutturato vengono affidate attribuzioni, tanto sul terreno della legislazione quanto su quello delle attività di informazione, indirizzo e controllo, che non pochi commentatori (ed anche alcuni tra di noi) giudicano di scarsa consistenza politico-istituzionale, soprattutto se si tiene conto che lo stesso Senato è stato escluso dal circuito fiduciario, che trova nel

revisionato testo costituzionale quali protagonisti soltanto il Governo e la Camera dei deputati. Non condivido una simile valutazione, ma mi sembra che vadano soprattutto poste in evidenza le «funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica» cui espressamente si riferisce il primo inciso dell'art. 55, V comma: infatti, mi pare si possa fondatamente avanzare l'ipotesi interpretativa secondo la quale tali «funzioni di raccordo» tra i diversi livelli territoriali di governo (dall'Unione europea ai Comuni) non valgano a definire un novero di specifiche attribuzioni che si aggiungano ad altre in ulteriori disposizioni indicate, ma piuttosto configurino il *ruolo complessivo* in coerenza con il quale le diverse competenze del Senato novellato devono essere esercitate. Il Senato, precisamente in quanto «rappresenta le istituzioni territoriali» (così il già citato art. 55, V comma), è chiamato a svolgere le sue prerogative, che naturalmente appartengono al patrimonio di attribuzioni dello Stato, in funzione della rete di relazioni tra livelli territoriali che definisce l'ordito dello spazio costituzionale europeo: in questa prospettiva «concorre all'esercizio della funzione legislativa», «partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea» e «valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori» (magari esercitando le prerogative riconosciute ai parlamenti nazionali dal *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*), «verifica l'attuazione delle leggi dello Stato» (ho rapidamente richiamato le principali funzioni del Senato come enunciate dall'art. 55, V comma). In sintesi, potrebbe qualificarsi il Senato come «*un'istituzione di relazione*»; e si osservi al riguardo come l'intera trama delle competenze allo stesso devolute si collochi nella logica del concorso con attribuzioni di altri soggetti, che non raramente dispongono – per così dire – del potere di decisione finale (al riguardo, non mi pare casuale l'iterazione del termine “concorre” nella definizione delle competenze senatoriali). In questa prospettiva, si può prevedere che la fortuna del Senato riformato dipenderà in larga misura dalla sua capacità (squisitamente politica) di esercitare autorevolmente le proprie attribuzioni in tale logica “interlivello”. E mi pare di potere aggiungere che la possibilità del Senato di operare in fedeltà al rinnovato disegno costituzionale riposa nella capacità (di tutti i soggetti del sistema, tanto a livello politico quanto a livello istituzionale, senza trascurare il ruolo dei soggetti sociali ...) di declinare sinergicamente la dialettica (che deve restare sempre aperta nella dinamica del sistema)

tra pluralismo territoriale e pluralismo politico-partitico, rigettando ogni ipotesi di separazione dicotomica, di indifferenza o – peggio ancora ... – di ostilità tra le due. Non nego in alcun modo che si tratti di una sfida davvero ardua (vi hanno fatto riferimento nel loro intervento Alessio Rauti e Giusi Sorrenti): lo è in ragione dei complessi equilibri che presiedono ad un sistema che intenda restare fedele alla sua caratterizzazione interlivello, lo è (ancor di più ...) in considerazione della crisi in cui versano ormai da qualche decennio le forze politiche e le istituzioni pubbliche del nostro Paese. Ma a me pare che ove dovessero configurarsi come reciprocamente alternativi il pluralismo territoriale ed il pluralismo politico-partitico, l'ordinamento complessivo non potrebbe che radicalmente sfigurarsi, essendo "costretto" ad optare tra il valore autonomistico ed il valore democratico, che invece nella fisiologia del costituzionalismo contemporaneo sono chiamati a rendersi compatibili (anzi, meglio, a convivere in felice sinergia).

Per concludere sul punto, a me pare che il superamento del bicameralismo perfetto e la configurazione di un Senato "Camera delle autonomie" costituiscano ragioni più che sufficienti per votare favorevolmente alla riforma costituzionale nel prossimo *referendum*: certamente, non si può negare che si poteva fare meglio (magari mantenendosi fedeli al modello di seconda Camera offerto dal *Bundesrat* tedesco, o devolvendo più incisive funzioni al Senato riformato), ma pure sembra a me che comunque il Parlamento che risulterebbe dalla vittoria del "sì" sarebbe più del Parlamento delineato dalla Costituzione vigente in linea con le esigenze esibite dallo spazio costituzionale europeo e con i modelli parlamentari consolidati in Europa (e non solo in Europa): in nessun Paese esiste il bicameralismo perfetto che vige in Italia, quasi ovunque le seconde Camere rappresentano le autonomie territoriali, per così dire «portando la periferia al centro» (per usare un'espressione cara al prof. Ruggeri), e, si può aggiungere, quasi ovunque vivono una vita piuttosto grama (a conferma dell'ardua sfida alle istituzioni pubbliche che la caratterizzazione interlivello del sistema reca in sé stessa ...).

Appunto tale caratterizzazione interlivello dell'ordinamento, che ho appena suggerito come "chiave di lettura" e di valutazione critica del modello di Senato prefigurato dalla riforma costituzionale, mi consente anche di avanzare qualche rapida osservazione critica in ordine alla legge elettorale della Camera dei deputati (con la quale la riforma costituzionale deve essere analizzata e valutata: per così dire, in combinato disposto ...): infatti, i profili di quest'ultima

maggiormente esposti alle critiche degli oppositori del complessivo disegno riformatore promosso dal Governo Renzi (il ballottaggio tra le due liste più votate, il premio di maggioranza ...) si presentano come funzionali all'esigenza di assicurare all'Esecutivo insieme stabilità e (sia pure indiretta) legittimazione popolare. Ebbene, entrambi tali esigenze, oltre a non risultare assenti dalla legge di revisione costituzionale (si pensi alla limitazione alla Camera dei deputati del rapporto fiduciario con il Governo), riconducono alla "logica" di un sistema nel quale la fitta ed incessante rete di relazioni tra i diversi livelli territoriali del potere pubblico (e, più in generale, tra i diversi soggetti del sistema) inevitabilmente si incardina sull'organo di vertice del potere esecutivo, che non può che risultare fisiologicamente stabile e godere (almeno normalmente) della peculiare forza politica assicurata dalla legittimazione popolare (che nella maggior parte dei casi consegue da una adeguata sinergia tra sistema politico e legge elettorale): tali due condizioni si pongono come praticamente necessarie per un'efficace interlocuzione negoziale e per la credibile assunzione delle conseguenti responsabilità politico-istituzionali. Dunque, mi sembra ne possa derivare un giudizio complessivamente positivo sull'*Italicum*, in quanto esso delinea, in riferimento al presente contesto politico e istituzionale, un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di garantire la rappresentatività dell'Assemblea e l'esigenza di assicurare stabilità e radicamento popolare all'organo di vertice del potere esecutivo.

In conclusione, desidero svolgere qualche rapidissima notazione in ordine ai processi di attuazione che la riforma costituzionale inevitabilmente innescherebbe (ad essi hanno fatto riferimento Stefano Agosta e Alessandro Morelli, con notazioni critiche relative alla scarsa coerenza interna della legge di revisione costituzionale). Non vi è dubbio che numerose – e di non poco momento – sono le opzioni cui sarebbe chiamato il legislatore (e, con esso, i tutti gli attori del sistema, ciascuno naturalmente nell'esercizio delle rispettive funzioni) in sede di positiva implementazione e attuazione degli istituti introdotti dalla riforma costituzionale (nonché di riconformazione di altri, già presenti nella Carta fondamentale, ma comunque dalla revisione incisi): basti pensare alla legge elettorale per il Senato ed alla radicale riscrittura del regolamento dello stesso, da cui passeranno molte scelte decisive in ordine all'articolazione dei rapporti tra dialettica territoriale e dialettica politico-partitica, ovvero all'esigenza di ripensare alle relazioni tra leggi statali e leggi regionali nel (nuovamente ...) novellato Titolo V. Del resto, da tempo la

migliore dottrina si mostra consapevole dell'impossibilità di racchiudere staticamente la dimensione costituzionale del sistema nella cittadella fortificata rappresentata delle solenni Carte costituzionali, dovendosi ravvisare l'irriducibile presenza della stessa in termini dinamici, immanente nel complessivo divenire del sistema, all'interno dell'esercizio della funzione legislativa, amministrativa, giurisdizionale, nella prassi politica e sociale. Come è stato autorevolmente rilevato, la Costituzione è – e non può non essere – un atto ed un processo insieme; ed a siffatte esigenze non potrebbe certo in alcun modo sottrarsi la riforma costituzionale in discussione. Del resto, lo stesso articolato normativo approvato dalle Camere si presenta come una conferma della teoria adesso richiamata, contenendo non poche disposizioni che, già presenti nell'ordinamento vigente in norme di rango (formalmente) subcostituzionale, in forza della revisione costituzionale risalgono di livello gerarchico, facendo ingresso nella Carta fondamentale (basti qui rimandare al riguardo all'art. 77, che sancisce sul piano super-primario limiti della decretazione d'urgenza già previsti dalla l. n. 400/1988): dunque, si tratta di norme già presenti nella Costituzione-processo che, consolidate nel (e legittimate dal) tempo, finalmente si immettono nella Costituzione-atto. Non sfugga, infine, come appartenga alla fisiologia dei sistemi costituzionali la possibilità che i processi mediante i quali gli istituti costituzionali trovano invero storico e attuazione positiva risultino di segno, fisionomia e orientamento differenti (e talora anche marcatamente differenziati) con il mutare dei contesti complessivi, degli indirizzi politici dominanti, delle esigenze esibite dal sistema economico e sociale: perciò, la tessitura delle disposizioni costituzionali non solo può, ma *deve* presentare un grado di elasticità sufficiente a “contenere” tale molteplicità di forme di implementazione.

## **Riforma della Costituzione e referendum: una scelta difficile**

di Giovanni Moschella\*

Diversamente dagli altri colleghi dirò solo alla conclusione del mio intervento quale è la mia posizione sul referendum costituzionale, mentre preliminarmente vorrei esporre alcune brevi considerazioni di carattere metodologico. Da oltre trent'anni proposte di una profonda revisione del testo costituzionale sono state costantemente avanzate dalle forze politiche, sebbene non abbiano condotto, fino ad oggi, ad alcun risultato concreto sul piano legislativo, almeno per quanto riguarda la ridefinizione della forma di governo parlamentare. Stante l'impossibilità di procedere, almeno su tale specifico profilo, ad una riforma condivisa della Costituzione, a partire dagli anni '90 l'attenzione dei partiti e del Parlamento è stata rivolta alla legislazione elettorale, ritenendosi di poter arrivare, per tale via, non solo ad una riconfigurazione (e/o semplificazione) del sistema politico-partitico, ma ancor di più ad una razionalizzazione della forma di governo. Va riconosciuto, tuttavia, come le riforme elettorali succedutesi a partire dal 1993 non abbiano in alcun modo prodotto quegli obiettivi di stabilità ed efficienza dell'esecutivo (governabilità), né di rafforzamento del potere di decisione e di scelta dei cittadini-elettori che s'intendevano perseguire. Non è quindi un caso che l'approvazione del D.D.L. Renzi-Boschi, che segna l'approdo di un lunghissimo processo per la cui conclusione manca solo l'ultimo decisivo passaggio, quello del referendum costituzionale contemplato dall'art. 138 Cost., sia stata preceduta da una riforma del sistema elettorale (l. n. 52/2015) che risulta strettamente correlata alla trasformazione della forma di governo delineata dal testo di revisione costituzionale. Sul piano metodologico, ci preme evidenziare come la riforma vada collocata ed esaminata in un'ottica di riflessione obiettiva, del tutto scevra, come invece avviene da parte di alcuni osservatori politici, ma ahimè anche da parte di alcuni autorevoli costituzionalisti, da posizioni ideologicamente precostituite. Si ritiene, infatti, che la valutazione complessiva debba essere effettuata nel merito dell'articolato, in relazione a quelli che si ritengono gli obiettivi sistemici da perseguire e sulla base della condivisione o meno di tali obiettivi. Anche per tale ragione appare certamente poco lungimirante l'idea del Presidente del

---

\* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Messina.

Consiglio di personalizzare e/o politicizzare la questione legando addirittura la permanenza del Governo all'esito del procedimento referendario. Allo stesso modo appaiono del tutto fuorvianti le posizioni di coloro che, apoditticamente, sostengono che la riforma produca non una revisione, pur profonda del testo del 1948, ma addirittura una rottura della stessa Costituzione, che esporrebbe a rischi profondi la democrazia italiana fino a sospingere le istituzioni repubblicane verso una deriva di tipo autoritario. Va aggiunto, peraltro, che anche alcune delle motivazioni poste a fondamento della riforma, riconducibili prevalentemente all'esigenza di una riduzione dei parlamentari e dei costi della politica (*spending review*), sembrano più rispondere alle spinte populistiche e demagogiche che avanzano nel Paese contribuendo ad alterare il quadro interpretativo. Infine, sarebbe stato auspicabile, a mio avviso, che l'intero processo di revisione fosse stato affidato ad un organismo costituente, all'interno del quale ricercare quell'accordo alto tra le forze politiche indispensabile per una modifica così ampia del testo costituzionale. Tale considerazione può trovare conferma nella "fortuna critica" della Carta del 1948, elaborata, in sede di Assemblea Costituente, sulla base di un accordo alto (definito «patto compromissorio», ma da intendersi nella accezione più elevata del termine compromesso) sancito tra correnti politiche, ideologiche e di pensiero profondamente diverse tra loro, ma concordi sui principi e valori da porre alla base del nuovo Stato. La condivisione del processo costituente si è configurata, pertanto, come un elemento fondamentale di consolidamento delle istituzioni democratiche, garantendo la fidelizzazione di larghe masse di cittadini e di lavoratori alla fondazione della Repubblica, ed al suo ordinamento costituzionale. Così, nelle fasi più delicate e gravi della storia repubblicana i partiti protagonisti del processo costituente, indipendentemente della loro collocazione parlamentare, hanno partecipato attivamente e lealmente alla difesa dell'ordinamento costituzionale, al funzionamento delle istituzioni rappresentative, concorrendo in modo determinante al loro sviluppo democratico. Va aggiunto che nei pochi casi in cui la revisione costituzionale è avvenuta a colpi di maggioranza, o i risultati non hanno corrisposto alle aspettative (2001) o le riforme non hanno superato il giudizio degli elettori (2006).

Muovendoci sul piano dei contenuti va evidenziato che l'ampio spettro dell'articolato di revisione, che investe oltre 50 articoli della Costituzione, incide non solo sul sistema bicamerale e sulle competenze di Stato, Regioni ed enti locali, ma soprattutto – in ragione degli effetti della

recente riforma elettorale – sulla forma di governo e sul ruolo degli organi di garanzia, del Presidente della Repubblica *in primis*. In tale quadro di riferimento ci sembra opportuno procedere ad una, pur non esaustiva, valutazione della coerenza della riforma rispetto alle finalità sistemiche che si intendono perseguire. Si ritiene, a tal proposito, che l'obiettivo primario di pervenire al superamento del bicameralismo paritario e ad una razionalizzazione/stabilizzazione della forma di governo attraverso il rafforzamento del ruolo del Premier e dell'Esecutivo venga coerentemente perseguito, mentre meno chiaro appare il disegno relativo alla configurazione della forma di Stato, con particolare riferimento sia al ruolo del Senato quale *locus* di rappresentanza degli interessi territoriali sia al nuovo criterio di distribuzione della potestà legislativa tra Stato e Regioni, che vede l'abolizione della potestà legislativa concorrente e l'inserimento della clausola di salvaguardia e dell'interesse nazionale. In tale chiave interpretativa va collocata anche la riduzione dei componenti del nuovo Senato della Repubblica, ora «rappresentativo delle istituzioni territoriali» e composto da 100 senatori, dei quali 5 nominati dal Presidente della Repubblica per 7 anni, 21 Sindaci dei comuni capoluogo e altri 71 membri designati dai Consigli regionali con elezione di II grado, «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri». Il ruolo del Senato risulta ridimensionato sul piano della funzione di indirizzo politico, restando esso escluso dal voto di fiducia al Governo (attribuito adesso alla sola Camera dei Deputati), ma anche in relazione alla funzione legislativa, registrandosi un forte ridimensionamento dell'ambito di competenza legislativa di tale organo. È vero che al Senato viene riservato un compito di raccordo tra legislazione nazionale e regionale, ma non ci sembra che tale attribuzione sia, di per sé, sufficiente a giustificare la definizione del nuovo Senato quale organo rappresentativo delle autonomie. Appare contraddittorio, infatti, che da un lato il novellato art. 55 Cost. configuri il Senato quale organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali che «esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica» e dall'altro, così come risulta dalla scelta di mantenere la denominazione di «Senato della Repubblica», si proceda ad una sostanziale riduzione delle attribuzioni sia della seconda Camera che delle stesse Regioni, secondo un disegno che sancisce chiaramente e, per certi versi, anche opportunamente, una riallocazione di molte competenze a favore dello Stato. Sarebbe stato certamente più coerente con tale disegno l'adozione di un sistema monocamerale, anche se non può disconoscersi una coerenza di fondo rispetto a quello che forse

può ritenersi il reale obiettivo perseguito, vale a dire la riduzione dei poteri delle Regioni che, invero, nella più recente esperienza costituzionale, non si sono dimostrate all'altezza della maggiore autonomia loro attribuita dalla riforma del Titolo V del 2001.

Il *punctum crucis* ci sembra, tuttavia, debba essere ricondotto alla configurazione della forma di governo, quale risulta non certo dalla revisione formale della Costituzione, che in vero nulla dice in proposito, ma dall'incidenza della riforma elettorale sull'equilibrio dei rapporti tra gli organi di indirizzo politico. La *contaminatio* tra riforma del sistema elettorale di tipo maggioritario (con premio del 55% dei seggi attribuito alla lista che consegue il maggior numero di voti) e le disposizioni, qui succintamente descritte, della riforma costituzionale, con particolare riferimento alla ridefinizione del ruolo del Senato, ridisegna sul piano della Costituzione materiale la forma di governo incentrandola sul ruolo del Premier e della maggioranza parlamentare (identificata in un solo partito) alla quale, peraltro, verrebbe di fatto demandato il potere di scelta degli organi di garanzia costituzionale (Presidente della Repubblica, Presidente della Camera, un terzo dei giudici costituzionali, i membri laici del CSM). Il processo di revisione determina, così, una preferenza a favore del valore della governabilità, a tutto discapito del ruolo del Parlamento come organo di indirizzo politico, ma anche di controllo nei confronti del Governo. Nel contempo viene messa in discussione la funzione di organo di garanzia, di impulso e di regolazione del corretto funzionamento del sistema politico-costituzionale riconosciuta al Capo dello Stato, dando luogo, senza alcuna modifica formale della Costituzione, al passaggio da una democrazia parlamentare ad una "democrazia di investitura". Ciò detto, ferme restando le perplessità su una revisione non formalizzata della forma di governo, il modello adottato risponde, invero, a forme di razionalizzazione e di stabilizzazione dell'esecutivo invalse ad esempio nel cancellierato tedesco o nel modello britannico alle quali per anni costituzionalisti e osservatori politici ed istituzionali si sono ispirati nel tentativo di garantire al sistema italiano la transizione da un sistema bloccato ad un sistema compiuto di democrazia. La finalità è quella di costituire nel Paese e negli organi istituzionali una maggioranza che governi contrapposta ad una opposizione che svolga la sua funzione di controllo, facilitando così la possibilità di ricambio della classe di governo e il pieno svolgimento del principio della responsabilità politica e del controllo da parte dei cittadini/elettori sui rappresentanti e sugli organi rappresentativi. La previsione di un rilevante rafforzamento del

*continuum* Premier-Governo-maggioranza parlamentare, realizzato anche attraverso meccanismi di revisione del procedimento legislativo, segna, incontestabilmente, un disallineamento rispetto al vigente quadro costituzionale che caratterizza la forma di governo. Come recentemente ha sostenuto la Corte costituzionale, il principio rappresentativo e la governabilità, ovvero le esigenze del “rappresentare” e del “governare”, sono contenuti fondamentali del principio democratico, il cui bilanciamento, perseguito soprattutto attraverso il sistema di trasformazione dei voti in seggi (sistema elettorale), è indispensabile al mantenimento di una democrazia rappresentativa. Anche in ragione di tali considerazioni, ci sembra eccessivo parlare di deriva autoritaria o di rottura costituzionale, tenuto anche conto che nel testo di revisione della Costituzione al rafforzamento del governo e della maggioranza corrisponde, comunque, una contestuale riduzione del potere di decretazione d’urgenza, un innalzamento del *quorum* per l’elezione del Presidente della Repubblica, la costituzionalizzazione, all’art. 64 Cost., dei diritti delle minoranze parlamentari e dello Statuto dell’opposizione.

Profondamente svilita risulta, invece, la figura del Presidente della Repubblica, che vede dissolversi il ruolo, più volte efficacemente esercitato nel corso della storia repubblicana, di organo di equilibrio e di garanzia costituzionale, con particolare riferimento alla soluzione delle crisi politiche ed al potere di scioglimento anticipato delle Camere. È del tutto evidente, infatti, che la definizione di una forma di governo incentrata sulla figura del *Premier* (nominato in via formale dal Capo dello Stato, ma designato, di fatto, dal voto degli elettori) e su una precostituita maggioranza parlamentare trasforma il Presidente del Consiglio nel *dominus* del sistema politico-costituzionale, rimettendo nella esclusiva disponibilità sua e del suo partito ogni decisione sulla durata del Governo, sulla tenuta della maggioranza politica e sulla scelta di ricorrere alle elezioni. Il Presidente della Repubblica dovrà limitarsi a registrare decisioni assunte dal *Premier* e dalla sua maggioranza.

Sono questi i profili più rilevanti, ma anche più controversi, su cui si fonda la riforma costituzionale ed è su questi temi, sulla condivisione o meno di tali obiettivi sistemici che i cittadini saranno chiamati a pronunciarsi.

Devo, infine, assolvere all’impegno che ho preso all’inizio e svelare la mia posizione sul referendum costituzionale. Dal mio intervento credo siano emerse molte critiche di metodo e di

merito sul testo di revisione, che tuttavia non precludono, al momento, la possibilità, di un mio voto positivo al referendum costituzionale.

## Perché, tra pregi e difetti della riforma costituzionale, la bilancia pende a favore dei primi

di Antonino Spadaro \*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Non è più tempo per proporre l'*optimum*: siamo chiamati a *decidere* su “questa” riforma. – 3. Concretezza e sguardo prospettico: viviamo una più generale stagione di riforme. – 4. I difetti “veri”, o *melius*: gli svantaggi della riforma... – 5. (*segue*): ... e i difetti “falsi”, ovvero le critiche strumentali, alla riforma. – 6. I pregi, o *melius*: i vantaggi della riforma.

### 1. Premessa

Innanzitutto ringrazio il Prof. Antonio Ruggeri per l’idea di questo scambio, libero e informale, di impressioni fra alcuni amici, seduti intorno a un tavolo, sulla riforma costituzionale.

Dico subito che ci sono evidenti implicazioni “politiche” legate alla scelta per il sì o per il no al *referendum* costituzionale. Per quanto essa dovrebbe essere ispirata a sole valutazioni “tecnico-giuridiche”, è difficile ignorare le conseguenze politiche, ma pure economiche, di tale scelta per il nostro Paese: basti pensare al riverbero sui mercati finanziari internazionali in genere del tema delle riforme e della stabilità dei governi. Sarebbe ipocrita fingere di non conoscere *anche* questi profili, insieme al potenziale rischio dell’avanzata dei populismi, alla crisi dell’Ue dopo la c.d. Brexit, ecc.

Né può dimenticarsi che, in fondo, il diritto costituzionale essenzialmente rappresenta il tentativo storico di razionalizzare *giuridicamente* proprio la *politica*, che a sua volta “dovrebbe” governare l’economia.

Tuttavia non possono essere considerazioni di ordine strettamente politico a determinare la decisione *pro* o *contro* la riforma.

E nemmeno dovrebbero ispirare la scelta aspetti di natura squisitamente psicologica, legati ai contesti accademici d’origine, o persino all’attitudine e al carattere dei singoli studiosi, benché certo tali fattori mi sembra siano presenti, anche in modo non trascurabile, in molti dei commenti alla riforma.

---

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università «*Mediterranea*» di Reggio Calabria.

Chi scrive, ovviamente, non è immune dagli stessi rischi, ma – proprio per cercare di sottrarsi all'accusa di faziosità preconcepita che tendenzialmente c'è sempre in ogni presa di posizione pubblica – ha scelto la scomoda posizione di non aderire ai comitati per il *sì*, né di sottoscrivere gli appelli per il *no*, rendendosi così forse antipatico agli uni e agli altri. Ma non posso aderire ai primi perché – per quanto io voterò «sì» al referendum – riconosco che la riforma presenta alcune imperfezioni, e ovviamente non posso aderire ai secondi perché ritengo comunque prevalenti i pregi sui difetti, come cercherò qui brevemente di spiegare.

Ad ogni modo, spero proprio che emerga che il mio orientamento di voto sia fondato solo sulla base di considerazioni squisitamente giuridiche.

## *2. Non è più tempo per proporre l'optimum: siamo chiamati a decidere su "questa" riforma*

Il tentativo di dar vita a una riforma costituzionale – intesa come macro-riforma, o riforma di settore, e non come semplice revisione della singola, isolata, disposizione del testo – è ricorrente nella storia della Repubblica, ma, salvo forse il caso della novella costituzionale sul Titolo V della Parte II del 2001, come sappiamo tutti benissimo non ha avuto alcun esito pratico, rivelandosi solo un costante e stucchevole *refrain* del dibattito politico nazionale.

Il fatto è che la nostra Carta, per quanto forse non sia la più bella del mondo (come un po' demagogicamente qualcuno dice), è comunque una buona Costituzione. Ma soprattutto, come tutte le umane cose, è sicuramente "migliorabile" e, con il trascorrere del tempo, chiaramente abbisogna di adeguati aggiornamenti. È vero che la Costituzione – in quanto *processo* storico, e non solo *atto* puntuale nel tempo – non può essere ridotta solo alla Carta del 1948, ma è anche vero che l'atto iniziale della Carta nemmeno può essere ritenuto un "vangelo laico" intoccabile.

Ora, poiché l'oggetto prevalente della Costituzione è la politica e l'arte della politica attiene al fattibile, quindi al reale, e poiché, come ci ha insegnato Salvatore Pugliatti, il diritto è una "scienza sociale pratica", a mio avviso la cosa peggiore che potremmo fare è sognare una *Carta ideale e perfetta*, che non esiste e non esisterà mai, rincorrendo e proponendo modifiche (giuridiche) utopistiche perché prive di necessario consenso (politico-parlamentare).

Infatti, anche a prescindere dal fatto che ognuno immagina la “sua” Carta ideale, e che probabilmente ci sono tante Carte ideali quanti sono i costituzionalisti, l’utopismo, come il perfezionismo, sono malattie adolescenziali degli intellettuali, in particolare accademici. Non esistono Carte perfette o comunque perfettamente funzionanti, semplicemente perché – senza necessariamente scomodare Jürgen Habermas e la sua ricerca su *Fatticità e validità* – è il diritto che insegue il fatto, e non viceversa: *ex facto oritur ius*. E i fatti che hanno cambiato il mondo e l’Italia, in questi 70 anni di Repubblica, sono davvero tanti. Il diritto, non solo costituzionale, “arranca” dietro le novità e le continue accelerazioni della storia.

Il fatto che il diritto faccia fatica a star dietro all’evoluzione, o involuzione, sociale da un lato conferma che urgono riforme, anche del diritto costituzionale, e, da un altro lato, paradossalmente la dice lunga sui limiti intrinseci dello stesso diritto e delle connesse riforme.

Le riforme, tutte le riforme, sono espressione di un *compromesso politico* che, per quanto si auspichi sia inteso in senso alto, è comunque imperfetto: se siamo onesti, dobbiamo riconoscere che *nessuna riforma è mai stata perfetta*.

Insomma, non è più tempo per proporre l’*optimum*, ammesso che esista un *optimum* e che i giuristi concordino davvero su cosa esso sia.

Siamo invece chiamati a *decidere* su “questa” riforma e ben poco serve immaginare di spezzettarla, salvando solo quelle parti che – per ciascuno di noi – sono salvabili. Piaccia o no, infatti, la riforma va accettata, o rigettata, *per intero*. A mio parere sarebbe metodologicamente riduttivo e discutibile, quindi, “fissarsi” solo su alcune parti, ritenute le uniche importanti (per esempio, il nuovo Senato), trascurando tutte le altre, considerate, invece, secondarie e irrilevanti. Un’analisi onesta, a mio sommo avviso, deve tener conto di “tutto” il pacchetto delle riforme in ballo, affinché sia possibile una *ponderazione* corretta, organica e completa.

Altrimenti detto: siamo chiamati, *laicamente*, all’ardua e difficile attività del “bilanciamento”, per valutare se – n.b.: *complessivamente*, ossia in tutta la riforma – i *pregi* siano maggiori o minori dei *difetti*. E questo bilanciamento, naturalmente, deve essere svolto sia in senso quantitativo che qualitativo: cosa difficile, ma non impossibile. Il voto verrà di conseguenza e le opinioni naturalmente potranno divergere, con l’avvertenza, per usare un’espressione che era cara a Temistocle Martines, che «il meglio è peggio del bene».

Siamo chiamati, quindi, a scelte coraggiose (che io auspico per il «sì») e non a comode titubanze (forse sì, forse no, sarebbe meglio...).

### 3. Concretezza e sguardo prospettico: viviamo una più generale stagione di riforme

S'è detto che la politica spicciola non dovrebbe influenzarci, ma questo non significa che viviamo nel mondo dell'iperuranio e che, chiusi nella tradizionale *turris eburnea* accademica, ci possiamo rifiutare di vedere la realtà. La realtà, certo problematica ma incontrovertibile, è che la riforma costituzionale (d.d.l. "Renzi-Boschi") si colloca nel quadro di una più ampia *stagione delle riforme*, nazionali e non solo, destinate a cambiare il volto del nostro Paese.

In particolare, segnalo la riforma:

- degli EE.LL. (Comuni, Province e Città Metropolitane), la c.d. Delrio: l. n. 56/2014;
- del mercato del lavoro, il c.d. Jobs Act: l. n. 183/2014;
- del sistema elettorale, il c.d. *italicum*: l. n. 52/2015;
- della Pubblica Amministrazione, la c.d. Madia: l. n. 124/2015;

cui si aggiunge, ora, appunto

- la riforma della Costituzione, il c.d. d.d.l. cost. "Renzi-Boschi": (A.C., 2613-DG.U. 15 aprile 2016)

Tutto ciò, per tacere di altre, importanti (e discusse) riforme: per esempio della scuola e, se vogliamo uscir fuori d'Italia, dell'ordinamento dell'Unione Europea dopo la c.d. *Brexit*.

Tornando in Italia, è riprovevole – come ho avuto modo di sottolineare altrove – che parte di queste riforme siano state fatte *troppo presto*, ossia a *Costituzione invariata*, quindi esplicitamente "in attesa" della riforma costituzionale, ma certo è innegabile che – se cadesse la riforma costituzionale – crollerebbe non dico tutto, ma certo una parte non trascurabile del castello delle riforme, buone o cattive che siano: mi riferisco, in particolare, alla legge elettorale (è improbabile avere due sistemi elettorali diversi per le due Camere) e, almeno parzialmente, alla legge c.d. Delrio. È bene prenderne atto.

Ma, paradossalmente, proprio questo più che probabile “effetto domino”, o a cascata, della mancata approvazione della riforma costituzionale costituisce spesso uno dei fattori che influenzano la scelta dei fautori del «no», a conferma del carattere pregiudiziale, politico e viscerale di molti oppositori della riforma. Parimenti proprio la connessione con le “altre” riforme (e l’alta posta “politica” in gioco: la continuità di governo) genera in molti, talvolta, eccessi ciechi e irrazionali nella difesa del d.d.l. “Renzi-Boschi”.

Inoltre va precisato che la riforma costituzionale, prevedendo molte riserve di legge (anche bicamerali e costituzionali) – per essere valutata pienamente – andrà vista alla prova dei fatti, ossia in pratica, attraverso l’applicazione di tutti gli strumenti di attuazione, che al momento mancano. In questo senso, è vero che le future norme di attuazione potrebbero rivelarsi *peggiorative*, ma non vedo perché escludere che invece possano essere *migliorative*, anzi che plausibilmente saranno tali, visto anche il ruolo di pungolo della dottrina. La questione dell’attuazione/implementazione della riforma, dunque, resta tutta aperta....

Anche per questo conviene, almeno ad avviso di chi scrive, essere concreti e cercare di guardare lontano, sorvolando sulle presumibili conseguenze *immediate* dell’esito del referendum. In particolare non ha senso, a mio avviso, essere pregiudizialmente pessimisti, ipotizzando il “disastro” quale effetto inevitabile della riforma costituzionale e, parimenti, nemmeno pare corretto profetizzare un “disastro” nel caso di prevalenza dei “no” alla riforma.

Ciò detto, chi scrive vede *il bicchiere mezzo pieno*, consapevole che non andrebbe dimenticata la lezione gramsciana per cui – accanto al pessimismo dell’intelligenza – serve l’ottimismo della volontà. Del resto, l’“evoluzione” del pensiero di buona parte dei fautori del «no» è indicativa di un percorso per diversi aspetti più emotivo che razionale: si è passati dal *cupio dissolvi* della originaria, pesantissima accusa del carattere «eversivo» del d.d.l. “Renzi-Boschi” al più ragionevole dissenso sull’opportunità tecnica di alcuni punti qualificanti del testo. Effettivamente, frasi come «torsione autoritaria» e «minaccia alla democrazia» confermano che non sempre c’è stato un uso controllato del linguaggio.

Le critiche veramente costruttive alla riforma riconoscono, invece – accanto a evidenti manchevolezze – la presenza di importanti aspetti positivi nel ricordato d.d.l. di revisione

costituzionale. La verità è che *non ci sono riforme che non possono essere migliorate*. Anzi, la storia del nostro Paese è ricca di *riforme riformande*.

Ma bisogna pur “cominciare” le riforme e “decidere” sulle stesse...

Un tempo si diceva che l’Italia è la terra dei “gattopardi”, quelli che dicono di voler cambiare tutto per non cambiare niente. È vero, ma ora questo mi sembra un assunto superato dalla storia. A me pare che, oggi, molti – nonostante i passi indietro fatti dal nostro Paese, specialmente dal 2008 (anno d’inizio della grande crisi) fino ai nostri giorni – seccamente *non vogliono cambiare* e non pochi semplicemente *abbiano paura di cambiare*, anche perché non hanno capito cosa cambierà davvero. La cosa più grave è che moltissimi, poi, non capiscono che, se non ci “riformiamo” noi, da soli, saranno gli altri a farlo per noi. Sarà il mondo globalizzato – che corre e va avanti anche senza di noi – a farci subire una pseudo-riforma, costringendoci a un cambiamento che non necessariamente sarà quel che vogliamo.

Credo che pressoché tutti i cittadini italiani desiderino mantenere i principi di fondo liberaldemocratici della Repubblica e, con essi, lo Stato sociale, almeno quel po’ di Stato sociale funzionante che abbiamo costruito. Bene: questa riforma non tocca la I Parte della Costituzione *et pour cause*. Rivede invece, significativamente, solo la parte organizzativa che, per decenni, proprio i costituzionalisti si sono affannati a criticare, invocando revisioni e miglioramenti. *Valutiamo*, dunque, e *ponderiamo* serenamente questo d.d.l., prendendo in considerazione cosa di buono possiamo trarne, non limitandoci solo a «*criticare*, che è facile, mentre capire è difficile...» (direbbe Hegel).

Dunque, almeno sotto quest’aspetto, mi sono fatto l’idea che – in Italia – i veri “progressisti” sono i riformatori (anche della Costituzione), non i conservatori (dell’intoccabile Carta del 1948). So bene che quasi tutti i fautori del “no” diranno che non considerano la Carta intoccabile, ma poiché “questa” (come altre) riforme non aggrada loro – ormai parliamo di riforme costituzionali da decenni! – *di fatto* il risultato è che, alla fine, la Carta del 1948, tranne alcune minori revisioni, non si tocca.

#### 4. I difetti “veri”, o melius: gli svantaggi della riforma...

Dei difetti della riforma dirò pochissimo e non perché ci sia poco da dire, ma perché non si fa altro che evidenziarli, in continuazione, oltre che da parte di tecnici, soprattutto da parte di politici e opinionisti, che invero rovesciano anche innumerevoli critiche “a tappeto”, coinvolgendo pure parti del d.d.l. invece ragionevoli e pienamente condivisibili.

Ma quest’atteggiamento – di rifiuto alla fine “generalizzato” di un testo perché “in una sua parte” è fatto male o addirittura ripugna – appare molto emotivo, poco razionale e scientificamente discutibile: è come quando di una persona si vede soltanto un difetto, da cui si è così ossessionati al punto da non cogliere i tantissimi pregi della stessa. Succede, ma la cosa non è indicativa di un approccio sufficientemente razionale, equilibrato e meditato.

Fuor di metafora, la riforma ha alcuni gravi difetti e molte minori manchevolezze ed incertezze di natura tecnica, su cui qui è inutile soffermarsi (altri avendoli esposti minuziosamente: spec., con molto equilibrio, Emanuele Rossi), ma – n.b.: nell’insieme – certo migliora la macchina organizzativa dello Stato, tanto più quanto più sarà “ben” attuata e applicata (nonché, ove possibile e laddove occorre, persino corretta).

Molto in breve: essenzialmente la parte più “discutibile” della riforma attiene al nuovo Senato, pasticciato, indebolito e rappresentativo in modo ibrido delle forze politiche e (*et o aut?*) degli enti territoriali. È inutile spendere ancora troppe parole sul punto: le critiche generali già svolte da Roberto Bin, e le preoccupazioni espresse da Alessio Rauti in questa sede di dibattito, sono – se non tutte, quasi tutte – condivisibili. Dunque, non vi ritorno. È chiaro che sarebbe stato migliore l’originario progetto del Governo, anche se non condivido l’idea semplicistica che forse sarebbe stata preferibile addirittura l’abolizione *tout court* del Senato.

Il riconoscimento dell’imperfezione del progetto non significa, comunque, che “questo” Senato sia – come pure è stato detto in modo *tranchant* – inutile. Men che meno che esso sia inutile perché, a differenza della Camera, non dà la fiducia al Governo, cosa invece, più che comprensibile e ragionevole nella nuova forma di governo, che si delinea più agile e netta e del tutto conforme ad altri ordinamenti. Il Senato non è affatto inutile, da esso passando l’approvazione di importantissimi atti: anche senza contare le funzioni di raccordo fra Stato, Regioni, Enti Locali ed Unione Europea

(in fase ascendente e discendente) e di valutazione/verifica delle politiche pubbliche, dell'attività delle P.A. e dell'attuazione delle leggi dello Stato, l'organo esprime pareri sulle nomine di competenza del Governo (art. 55) e soprattutto approva numerose leggi bicamerali in materia di revisione costituzionale, minoranze linguistiche, referendum, normativa elettorale e organi di governo degli EE.LL., partecipazione agli atti UE, trattati internazionali, Roma capitale, ecc. (per il lungo elenco, cfr. non solo l'art. 70, ma gli artt.: 57, VI c.; 80; 114, III c.; 116, III c.; 117, IX c.; 119, VI c.; 120, II c.; 122, I c.; 132, II c.).

In particolare, sarà la legge bicamerale (art. 57, VI c.) a stabilire “come” saranno eletti in concreto i senatori (74 consiglieri regionali e 21 sindaci): speriamo dunque che venga rispettata l'idea – il c.d. emendamento Finocchiaro – che gli elettori possano in qualche modo “scegliere” i consiglieri-senatori. Per quanto oscura, la previsione è presente nel testo (art. 57, V c.) e qualcuno (Raffaele Bifulco) persino dubita che si possa correttamente parlare di “elezione indiretta” dei senatori. Ciò non toglie che 8 Regioni e 2 Province autonome eleggeranno solo 2 senatori e non potranno applicare, alla lettera, il principio proporzionale (per non parlare della figura dei sindaci-senatori).

Nemmeno mi piace la prevista immunità dei consiglieri-senatori, ma francamente mi pare eccessivo e solo polemico “prevedere” che, *proprio per l'esistenza dell'immunità*, le Regioni manderanno al Senato la “feccia” della classe politica italiana. Al solito, come si diceva, è proprio quest'approccio, aprioristicamente pessimista, quindi pregiudiziale, che indebolisce le pur giuste critiche sulla seconda Camera: ferma restando l'inopportunità della previsione dell'immunità per i consiglieri-senatori, nessuno (almeno non gli scienziati sociali, che – direbbe Max Weber – non sono profeti) può sapere, *ora*, l'uso che davvero si farà di quest'immunità. Purtroppo, basta un *dettaglio* negativo del genere – irritante ed impopolare, su cui demagogicamente decine di commentatori hanno avuto buon gioco a sprecare fiumi di parole – per indurre tanta gente a rigettare *per intero* la riforma... buttando così il bambino insieme all'acqua sporca.

Un altro, questo a mio avviso più grave, difetto della riforma – di cui invece si parla molto meno – è la *mancata, reale, tutela delle minoranze parlamentari*. È chiaro che il modello generale di forma di governo derivante dal d.d.l. “Renzi-Boschi”, anche in accoppiata con la legge elettorale, rafforza soprattutto maggioranza ed esecutivo. N.b.: dico subito che – a differenza di tanti colleghi

conservatori, fermi all'iper-parlamentarismo classico del 1948, estrema reazione a vent'anni di dittatura – non mi straccio le vesti per questo effetto, che permette a chi governa di farlo senza eccessivi lacci e laccioli, assumendosi la responsabilità delle sue azioni, praticamente per tutta la legislatura, ed è in sintonia con la larga maggioranza degli ordinamenti costituzionali d'Europa e del mondo.

Quel che mi lascia perplesso, invece, è la mancata introduzione – quale “contrappeso” a questo punto necessario, a mio avviso anzi indispensabile – di un *ricorso preventivo della minoranza parlamentare* alla Corte costituzionale, come previsto ormai in moltissimi ordinamenti anche europei. Insisto, ormai da più di vent'anni, sulla necessità di un'introduzione generalizzata – accanto al sindacato successivo di costituzionalità – del *ricorso preventivo* alla Corte quale garanzia costituzionale per tutti, in primo luogo delle minoranze/opposizioni parlamentari.

Ma invano, fino a questo momento, che *almeno* vede l'insufficiente, ma positiva, previsione del ricorso preventivo per le sole leggi elettorali.

##### 5. (segue):... e i difetti “falsi”, ovvero le critiche strumentali, alla riforma

Accanto ai ricordati difetti “reali” della riforma, essenzialmente legati alle incertezze sulle funzioni del nuovo Senato, spesso i fautori del «no» al referendum elencano una panoplia di difetti “finti”, o almeno tali a chi scrive paiono. Provo a ricordarne alcuni.

Dopo quella sulla composizione (non sulle funzioni) del Senato, la critica più forte e pregnante è quella sulla riduzione dei poteri delle Regioni. È senz'altro vero che – se passa la riforma – le Regioni subiranno una *deminutio* delle loro competenze. Si tratta però di stabilire se tale riduzione sia un bene e, ove fosse un bene, se è stata ben congegnata.

Per rispondere correttamente a questo interrogativo, bisogna tener conto del fatto che le nostre Regioni, com'è noto, hanno ricevuto – ormai 15 anni or sono, con la novella costituzionale di riforma del Titolo V della Parte II Cost., approvata nel 2001 per contenere le tendenze secessioniste della Lega Nord – una straordinaria quantità di funzioni, che in larga parte nemmeno hanno esercitato o comunque nemmeno hanno saputo esercitare. Insomma, non avrei dubbi sul fatto che il

bilancio delle funzioni di gran parte delle Regioni italiane, non solo di quelle meridionali – con le solite eccezioni (Toscana, Emilia Romagna, Trentino...) – sia stato largamente deficitario e caratterizzato da molti sprechi. La classe politica di questi importantissimi enti locali raramente si è rivelata all'altezza dell'immane compito ricevuto. La riprova di quanto si afferma è nella giurisprudenza della Corte costituzionale che, in questi ultimi 15 anni, nelle controversie fra Stato e Regioni, molto spesso ha dato torto a queste ultime, *riducendo/contenendo* per via pretoria le straripanti competenze regionali.

In fondo, la riforma – abolendo, in teoria, la potestà concorrente – non fa altro che “fotografare” lo stato dell'arte dei poteri regionali siccome ora delineato dal Giudice delle leggi. Anzi forse, per certi versi, lo fa in modo meno severo di quanto non abbia operato la Corte costituzionale in questi anni. Se teniamo conto di tale aspetto, al contrario di quanto è stato detto:

- non è vero che ci sarebbero, più che in passato, incroci e sovrapposizioni di materie fra Stato e Regioni: ovviamente i contrasti ci saranno sempre, soprattutto nel caso eccezionale di applicazione della c.d. clausola di supremazia statale, ma plausibilmente in via ordinaria ci saranno meno conflitti per incroci e sovrapposizioni;
- non è vero che potrebbero sorgere problemi almeno per le leggi bicamerali di interesse regionale, visto che il Senato non dà più la fiducia. Al contrario, ciò per un verso rafforza la funzione di prevalente rappresentanza territoriale del Senato e, per l'altro, rafforza il Governo;
- non è vero che si possano ipotizzare controversie insanabili sulle competenze fra le due Camere: il penultimo comma dell'art. 70 prevede che i due Presidenti delle Camere risolvano tali conflitti «d'intesa fra loro» ed in ogni caso esiste sempre la possibilità di ricorrere alla Corte costituzionale, quale *extrema ratio*;
- non è del tutto vero che «in varie materie ora di competenza esclusiva statale il legislatore dovrebbe delimitare (peraltro in sostanza senza limiti) alcune aree di competenza delle Regioni» (Ugo De Siervo). Sarà invece sempre la Corte a “decidere”, *alla fine*, i “confini” dell'autonomia regionale e lo Stato non avrà dunque un potere assoluto;

- non è vero che l'introduzione della c.d. clausola di supremazia, di prevalenza o di salvaguardia («la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale»: art. 117, IV c.) cancella l'autonomia regionale, anche perché Presidente della Repubblica e Corte costituzionale avrebbero «difficoltà» ad intervenire in questi casi (per tutti: Emanuele Rossi). Al contrario, sia il Presidente che la Corte possono – anzi debbono – intervenire per evitare abusi, soprattutto quest'ultima in via definitiva, quale garante finale della Costituzione e, quindi, anche dell'equilibrio fra Stato e Regioni. Inoltre, non va dimenticato che esiste un equilibrio complessivo di pesi e contrappesi: alla “clausola di salvaguardia”, infatti, corrisponde un'importante “norma di chiusura *pro Regioni*” (spetta alla Regione la potestà legislativa «in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato»: art. 117, III c.).
- non è vero che la riduzione dei poteri nelle 15 Regioni di diritto comune si rivelerebbe dannosa per le 5 Regioni a Statuto speciale: al contrario, in tal modo, si giustifica razionalmente la specialità. Mentre la precedente riforma del Titolo V incrementava spropositatamente le competenze delle Regioni comuni, rendendo praticamente inutile la specialità – che dunque a ragione avrebbe dovuto cancellarsi vista la tendenziale omogeneità di poteri fra Regioni – la riduzione delle competenze per le Regioni di diritto comune, con la riforma “Renzi-Boschi”, esalta le motivazioni della specialità e la legittima, riconoscendo che appunto solo la *specialità* di tali Regioni giustifica il fatto che abbiano più poteri;
- non è vero che, se passa la riforma, le Regioni si ridurranno a semplici, «grossi enti amministrativi» (Ugo De Siervo). Al contrario disporranno di un'ampia potestà legislativa “esclusiva” su un significativo campo di materie, sui cui potranno finalmente esercitare in modo tendenzialmente pieno le proprie competenze.

Un altro difetto, a mio avviso falso, segnalato dalla dottrina è l'ipotesi che l'elezione di 2 giudici costituzionali da parte del Senato introduca «una pericolosa logica corporativa che potrebbe fortemente irrigidire i rapporti interni» alla Corte. Francamente non vedo perché: tale elezione

rafforza il ruolo del Senato e, con esso, le autonomie regionali, ma ciò non toglie che i giudici costituzionali restino *indipendenti* e non siano, quindi, rappresentativi delle realtà locali.

Parimenti, almeno a parere di chi scrive, falso difetto è pure il paventato rischio di *politicizzazione* della Corte per l'attribuzione ad essa del sindacato preventivo sulla legge elettorale, che a mio avviso, invece è solo un timido riconoscimento dei più ampi poteri di controllo *preventivo* che – già lo ricordavo prima (cfr. § 4) – in genere ad essa dovrebbero spettare a tutela della minoranza/opposizione, a maggior ragione in un sistema che rafforza governo e maggioranza.

Infine, pure falsi difetti mi sembrano quelli, più volte segnalati, di un presunto indebolimento degli strumenti e degli organi di garanzia: al contrario, la Corte costituzionale non subisce alcuna *deminutio* (anzi viene rafforzata dal potere di sindacato preventivo sulle leggi elettorali) e il Capo dello Stato sarà ancora più *super partes* e rappresentativo dell'unità nazionale: per la sua elezione, infatti, occorrerà una maggioranza più ampia di quella attualmente prevista.

E potrei continuare nell'elenco dei difetti che, a mio personalissimo avviso, paiono falsi...

#### 6. *I pregi, o melius: i vantaggi della riforma*

Senza certo negare alcuni svantaggi e imperfezioni (§ 4), ma anche senza dimenticare che molte critiche sono “preconcette” o “pregiudiziali”, e quindi, molti difetti sono solo presunti (§ 5), è difficile non riconoscere alcune cose buone, talvolta anche piccole, che la riforma costituzionale porta con sé. Con questo spirito, non rassegnato ma costruttivo, provo ad elencarle:

- eliminazione di un inutile CNEL, che certo non ha dato buona prova nella storia repubblicana: si tratta di un piccolo risparmio, ma costituisce soprattutto la cancellazione del “simbolo” degli enti inutili che pullulano in Italia;
- eliminazione di un bicameralismo perfetto e paritario per farraginosità unico al mondo. Da decenni si auspica questo risultato, giustificato *ex post* sulla base di un'ipotetica maggiore *ponderazione* della produzione legislativa, ma in realtà causa di inutili riti, che rallentano e danneggiano la funzionalità dei lavori parlamentari;

- riduzione, pur minima, delle spese e del numero dei membri della c.d. “casta politica”. La riduzione dei senatori da 315 a 100 non è molto, ma è già qualcosa. Certo sarebbe stato preferibile anche ridurre il numero dei deputati, ma – come ho ricordato – l’ottimo è nemico del bene;
- eliminazione dei cinque senatori “a vita” di nomina presidenziale (art. 59, II c.): adesso la carica è solo settennale e – fatti salvi gli ex Presidenti della Repubblica (art. 59, I c.) – sparisce l’idea di incarichi «a vita», poco conforme alla tradizione costituzionale italiana e al principio democratico;
- eliminazione delle Province e riduzione “ragionata” dei poteri delle Regioni. Si è posto così rimedio alla follia della precedente, caotica, riforma cripto-federalista del titolo V, fonte di innumerevoli contrasti fra Stato e Regioni. A ben vedere, ora si propone alla fine un discreto equilibrio fra Stato (clausola di salvaguardia) e Regioni (norma di chiusura *pro* Regioni), che però naturalmente solo i fatti ci diranno se e come funziona. In ogni caso, una riduzione razionalizzata delle competenze regionali non significa affatto cancellazione dell’autonomia regionale;
- la creazione di una corsia preferenziale per i disegni di legge del Governo «essenziali per l’attuazione del programma»: il c.d. “voto a data certa”. È una novità importante, che avvicina il nostro ordinamento ad altri europei, ed è prevista dall’art. 72, VII c., per buona parte dei procedimenti monocamerali. In tal modo si razionalizzano i rapporti fra Governo e Parlamento e il secondo non rischia più di diventare una “palude” per il primo;
- una corposa limitazione dei decreti-legge. Per decenni tutti i costituzionalisti hanno lamentato dell’abuso della decretazione d’urgenza, criticando il carattere meramente persuasivo e non vincolante dei limiti posti con la legge n. 400 del 1988. Oggi finalmente, nel nuovo art. 77, quei limiti vengono elevati al rango di parametro costituzionale. Mi pare una disposizione che, limitando opportunamente i poteri del Governo, fa da *pendant* equilibrato a quella che prevede, invece, il c.d. “voto a data certa”;
- la proroga dell’efficacia dei decreti-legge, di trenta giorni, nel caso di “rinvio” del Presidente della Repubblica, su cui da tempo la dottrina opportunamente insisteva;

- la possibilità di un giudizio preventivo sulla legge elettorale. Ancora troppo poco, dal mio punto di vista, ma meglio di niente: si tratta, comunque, di una previsione certo non filo-maggioritaria;
- l'introduzione del referendum popolare propositivo e di indirizzo (art. 71, IV c.) e la nuova disciplina del referendum abrogativo. Nel primo caso non v'è dubbio che si rafforzi la democrazia partecipativa; nel secondo, più controverso, è certo che comunque, almeno quando si raccolgono più di 800.000 firme, il *quorum* ora richiesto – essendo calcolato sul numero «dei votanti alle ultime elezioni» – si abbassa parecchio a tutto vantaggio degli elettori-cittadini;
- l'introduzione di un'espressa tutela delle minoranze/opposizioni (art. 64, II c.), anche se per ora piuttosto vaga e teorica, rinviandosi ai regolamenti delle Camere;
- l'incremento della «tutela di genere» nelle leggi elettorali per le Camere e per le Regioni (artt. 55 e 122), anche se nulla in merito espressamente dice la normativa transitoria.

Naturalmente anche gli aspetti della riforma ora ricordati presentano – ad un'analisi svolta *funditus*, in questa sede impossibile – alcune imprecisioni, talune sviste tecniche e qualche incertezza, ma ad avviso di chi scrive sono sicuramente *positivi*: con questo spirito andrebbero valutati ed implementati attraverso il (presumibilmente lungo) processo di attuazione.

Se, come s'è detto all'inizio (cfr. § 2), non è più il tempo di immaginare la “migliore” riforma costituzionale possibile, ma di decidere ora su “questa” riforma, presa per intero – ossia nel bene e nel male – occorre valutare laicamente, quindi razionalmente e non pregiudizialmente, i *pro* e i *contra*. Dei “veri” difetti si è detto. Della cortina fumogena dei “falsi” difetti pure. I pregi sono appena stati elencati. Si tratta perciò di ponderare gli uni e gli altri e di valutare secondo il principio non tanto del *miglior astratto*, quanto del *bene parziale possibile* (o del minor male).

Almeno per chi scrive, questa ardua e difficile attività del *bilanciamento*, porta a ritenere che, votando «sì» il cittadino porterebbe all'incasso, accanto ad alcuni problemi, un mucchio di vantaggi e l'ordinamento ne trarrebbe non pochi benefici. Insomma, mi pare che, “alla fine” – n.b.: complessivamente – la bilancia penda più per i vantaggi e che, dunque, i *pregi* siano maggiori dei *difetti*. Insomma: meglio la riforma costituzionale, pur imperfetta, che la Costituzione invariata, con tutti i suoi evidenti e pluridecennali limiti.

Ma questa è, ovviamente, solo la mia opinione, molto schietta (e appena argomentata, vista la sede).

Molti giuristi invece, forse la maggioranza, sono soggetti alla nota sindrome della “conservazione dell’esistente” di fronte ad ogni “cambiamento”, per una discutibile *forma mentis*, che porta S. Cassese, nel suo diario sull’esperienza alla Corte, a dire che talvolta il diritto «è una prigione, perché è un mondo incatenato alla tradizione e ai precedenti, anche dove non ce n’è bisogno». E a ragione il giudice costituzionale emerito cita una frase di un anestesiolego di Harvard chiamato a definire la morte celebrale: «i giuristi sono quelli che ritengono che non si possa mai fare qualcosa per la prima volta». Ecco, molti costituzionalisti – forse inconsapevolmente (trattandosi di *forma mentis* diffusa) – hanno paura del nuovo, quale che sia: figuriamoci di una riforma di queste proporzioni!

Nel momento in cui mi esprimo, l’esito del referendum è assai incerto e la recente esperienza inglese della *Brexit* conferma, ove ve ne fosse bisogno, l’assoluta imprevedibilità dei sondaggi e della stessa volontà popolare. È plausibile che vinceranno i «no», non tanto perché il corpo elettorale si sarà formato un’opinione matura fondata su argomentate ragioni tecnico-giuridiche, quanto per le più svariate motivazioni possibili, non ultime legate al contesto politico.

Temo, dunque, che – ben al di là delle diatribe tecniche fra costituzionalisti – il voto referendario sarà un voto “di pancia” più che “di testa”.

## **Perché non so ancora come voterò al referendum sulla riforma Renzi-Boschi**

di Antonio Ruggeri\*

Desidero, innanzi, tutto esprimere il mio grazie di cuore a tutti i partecipanti a questo incontro di studio dal quale personalmente esco molto arricchito. Confesso, tuttavia, che, malgrado le non poche chiarificazioni avute in relazione ai numerosi dubbi che la lettura del testo di riforma ha in me sollevato, mi porto ancora dentro alcune incertezze che non mi consentono di esprimermi in modo risoluto né per il *sì* né per il *no* all'interrogativo circa l'atteggiamento da tenere in occasione della prova referendaria di autunno. Invidio coloro che, invece, hanno un convincimento incrollabile che, però, come tenterò di mostrare, non mi parrebbe essere incoraggiato dall'articolato portato al nostro esame.

Alcune avvertenze preliminari, prima di dire perché.

La prima è legata all'ordine cronologico degli interventi al nostro incontro. A me non tocca fare – come suol dirsi – una relazione di sintesi, qui peraltro praticamente impossibile a motivo della varietà delle questioni fatte oggetto di esame e delle relative prese di posizione, ma solo di svolgere un intervento che si aggiunge agli altri e conclude la serie. Parlare, *ratione aetatis*, per ultimo è poi – come si sa – un vantaggio ma anche uno svantaggio. È la seconda cosa, dal momento che molte delle osservazioni che mi ero ripromesso di fare sono già state anticipate da altri (è interessante notare: sia da coloro che si sono schierati dall'una o dall'altra parte e sia pure da quelli che si sono dichiarati a tutt'oggi indecisi). Dunque, non ha alcun senso che io torni a ripeterle, anche se qualche punto dovrò necessariamente sfiorarlo al fine di rendere conto della mia posizione.

È però anche la prima cosa, perché i rilievi fatti, per un verso, mi sono serviti a mettere meglio a fuoco alcuni profili della riforma che mi apparivano ancora confusi ed appannati, mentre, per un altro verso, mi hanno dato lo spunto per riflessioni che non avevo dapprima fatto ed alle quali ora rapidamente accennerò.

---

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Messina.

La seconda avvertenza è che non credo (e mi pare che nella stessa linea d'onda si siano già espressi, pur da varie prospettive e con parimenti varia argomentazione, A. Morelli, G. D'Amico, C. Panzera, A. Randazzo, G. Sorrenti, A. Spadaro) che debbano trovare spazio nei nostri discorsi argomenti di ordine politico, di opportunità, quali quelli largamente circolanti in molti ambienti secondo cui, nel caso che la riforma dovesse essere bocciata, si aprirebbero scenari inquietanti per effetto delle dimissioni del Governo, il quasi certo appello al corpo elettorale, il salto nel buio che ne conseguirebbe, l'aggravarsi del quadro economico, ecc. È vero che ciascuno di noi è, a un tempo, un cittadino ed uno studioso di diritto costituzionale; perlomeno noi, però, se non pure l'uomo della strada, dobbiamo ambientare la nostra analisi al piano congeniale a quello della nostra formazione professionale non consentendo che risulti inquinata dalla considerazione di elementi ad esso estranei. Altrimenti, cadremmo anche noi nella trappola di fare un uso congiunturale della Costituzione – come mi è venuto di dire in altre occasioni (ed ha oggi ribadito A. Morelli) –, non prestando attenzione a ciò che essa può (e deve) rappresentare nel lungo periodo, alle conseguenze (buone o cattive che siano) che possono aversene per effetto delle sue previsioni.

La terza avvertenza è che scopo del nostro incontro non è – a me pare – quello di misurarci su questioni pure di straordinario interesse teorico, che trovano (e devono) trovare spazio negli scritti di carattere scientifico ma che non possono averne in un'occasione, quale quella odierna, in cui siamo chiamati unicamente a soppesare i *pro* ed i *contra* all'approvazione della riforma, determinandoci quindi di conseguenza. Lo hanno fatto notare F.F. Pagano ed altri, tra i quali A. Spadaro, in un argomentato passaggio del suo intervento: oggi, così come quello davanti alle urne, è il giorno della *decisione*, non della riconsiderazione al piano teorico-astratto di questioni pur meritevoli della massima attenzione. Per questa ragione, non riprenderò la questione sollevata da G. Moschella, a cui opinione una riforma della portata di questa avrebbe, con ogni probabilità, dovuto essere opera di un'Assemblea Costituente. È un argomento che – com'è noto – è sotteso all'avviso di quanti hanno fatto notare, con toni fortemente preoccupati, che la riforma minaccia di far crollare le stesse basi portanti, i principi fondamentali, dell'ordinamento costituzionale vigente e, perciò, si sono schierati risolutamente per il *no*, a difesa della Costituzione appunto. G. Moschella ha tenuto a precisare di non condividere questa preoccupazione; e anch'io, al pari di altri (anche tra coloro che

sono intervenuti al nostro dibattito), desidero esprimermi nel senso che questa riforma non mette a rischio le basi su cui è costruito l'ordine repubblicano.

La tesi secondo cui le grandi riforme, pur laddove si dimostrino essere nel segno della continuità rispetto ai fini-valori fondamentali della Repubblica, possano essere fatte solo da un'Assemblea Costituente è, nondimeno, da tempo presente nel dibattito scientifico del nostro Paese. Mi limito al riguardo solo a rammentare che, ai tempi del discutibile (e discusso) messaggio del Presidente Cossiga sulle riforme istituzionali nel quale questa soluzione era stata delineata unitamente ad altre, molti di noi hanno fatto notare che, col fatto ed al momento stesso di dar vita ad un'Assemblea siffatta, per un verso, viene ad essere definitivamente ed irreversibilmente delegittimata la Costituzione vigente, nel mentre, per un altro verso, nessuna certezza si ha né che la Costituente riuscirà a sfornare una nuova Carta costituzionale né (e soprattutto) che quest'ultima sarà migliore della vecchia. D'altro canto, le Costituenti non nascono di certo come i funghi dopo una notte di pioggia, a caso: nascono – come l'esperienza storico-comparata c'insegna – a seguito di fatti traumatici, di veri e propri fattori politici, prima ancora che giuridici, di discontinuità costituzionale, quali guerre, rivolgimenti istituzionali interni, ecc. Mi chiedo: siamo già nel nostro Paese in una situazione disperata siffatta?

Quarta avvertenza, con la quale per vero entro già *in medias res*. Non esiste – che io sappia – Costituzione o legge costituzionale di ordinamento liberal-democratico (con la sola eccezione, forse, della legge che ha consentito il ritorno in Italia dei discendenti maschi di casa Savoia) che non abbia subito anche gravi, vistose e ripetute torsioni in sede d'implementazione nell'esperienza: in breve, corpose e diffuse *modifiche tacite*, come si è soliti chiamarle. Altamente istruttiva al riguardo appare essere la vicenda del Titolo V riformato nel 2001, con la “riscrittura” – com'è stata chiamata da una sensibile dottrina – cui è andato soggetto, specie per mano della giurisprudenza costituzionale. Non foss'altro che per questa ragione, la riforma Renzi-Boschi non va, dunque, sovraccaricata di attese che, fatalmente, potrebbero restare deluse. È un'avvertenza, questa che ora ripropongo, che ho già anticipato in un altro mio commento, corredandola di alcuni esempi (uno solo per tutti: è verosimile pensare, come molti hanno fatto notare, che la potestà concorrente, malgrado la sua formale rimozione, possa “risuscitare” facendo leva su alcuni disposti connotati da

strutturale ambiguità semantica o – come pudicamente si è soliti dire – “elasticità”, quali quelli che danno modo allo Stato di porre le “disposizioni generali e comuni” relative ad alcune materie).

Naturalmente, quest’avvertenza non va esasperata, altrimenti dovremmo concludere nel senso che non v’è motivo di chiedersi come votare al referendum (anzi, e di più, di andare a votare...) e che, a conti fatti, la Costituzione e le leggi costituzionali sono pezzi di carta che non servono a nulla, privi di autentica forza normativa. Quest’esito sconcertante ed inquietante non può, però, trovare spazio né nei nostri discorsi di giuristi, quali pure quelli che andiamo oggi facendo, né (e soprattutto) nel nostro quotidiano operare di cittadini fedeli alla Repubblica ed alla sua legge fondamentale. Sappiamo, infatti, che la scrittura costituzionale ha pur sempre una sua capacità, ora maggiore ora minore a seconda degli enunciati e delle circostanze, di delimitare l’area delle opzioni interpretative fattibili, perché possiede l’attitudine a dare un orientamento (e, dunque, un limite) alle pratiche giuridiche, anche a quelle espressive della maggiore carica di politicità e portate a debordare da ogni argine positivamente eretto. Un’attitudine che, nondimeno, può sortire gli effetti attesi sempre che attorno agli enunciati costituzionali si coagulino i più larghi e diffusi consensi, tanto in seno alla comunità governata quanto tra gli organi di apparato. D’altronde, come si sa, il vigore o la validità hanno costantemente bisogno di convertirsi in effettività. Quelli senza questa non sono nulla, con questa sono tutto.

Ora, il tema delle modifiche tacite è tornato più volte e con varietà di accenti nel corso del nostro dibattito, stranamente – a me pare – piegato a favore della tesi in cui gli uni o gli altri che lo hanno evocato si riconoscono. È stato, infatti, osservato da parte di alcuni dei sostenitori sia del *sì* che del *no* che ad alcune carenze della riforma (tra le quali, sopra ogni altra, quella relativa alla elezione dei senatori, su cui tornerò) sarà possibile rimediare in sede di attuazione.

Ebbene, questo è – a me pare – un argomento che prova troppo e, a conti fatti, si neutralizza da solo, potendo essere speso, come lo è stato, da entrambi gli schieramenti in campo. Quanto all’attuazione, poi, mi dichiaro essere come San Tommaso: se non vedo, non credo; e, solo dopo che l’avrò vista, potrò dire se mi piace o no (vorrei, poi, sapere se, in che misura e soprattutto in quali forme la vedremo, specie qualora dovessimo assistere – ed è un’ipotesi che giudico nient’affatto remota – ad un cambiamento di maggioranza politica alle prossime elezioni; non

dimentichiamo, ad ogni buon conto, il saggio avvertimento di A. Morelli per cui persino la stessa maggioranza che ha varato la riforma potrebbe poi far ostruzionismo alla sua attuazione).

Direi, comunque, di mettere da canto l'argomento dell'attuazione. In autunno tutti noi saremo chiamati a pronunciarci su *questa* riforma, così com'è, non su quale potrà essere per effetto dell'adozione dei provvedimenti richiesti per la sua implementazione nell'esperienza.

Con ciò credo di aver implicitamente precisato il mio pensiero anche a riguardo di una tesi, da cui dunque desidero prendere le distanze, evocata da A. Randazzo e dovuta a S. Staiano, secondo cui le carenze, ampiamente denunciate da numerosi commenti alla riforma, del linguaggio esibito dall'articolato e la sua complessivamente scadente qualità tecnica potrebbero anche risolversi in un vantaggio, agevolando il formarsi di prassi interpretative "sananti".

Trovo francamente singolare e, a dirla tutta, stupefacente questo ragionamento: come dire, generalizzandolo, che è meglio avere leggi scritte coi piedi, di cui è agevole prospettare interpretazioni... *manipolative*, piuttosto che leggi ben fatte ma i cui contenuti, risultanti da previsioni stringenti, non ci sono graditi...

Tutto ciò posto, è pur vero – lo ha fatto notare, se mal non ricordo, L. D'Andrea – che un testo aperto a plurime letture costituisce una risorsa, non un difetto; il punto è però che, per un verso, anche l'apertura in parola deve pur sempre avere un limite, non potendosi spingere oltre una certa soglia al di là della quale scemerebbe fino a smarrirsi del tutto la *vis* prescrittiva degli enunciati, e, per un altro verso, va comunque preservata e resa visibile l'identità e – vorrei dire – l'anima di ogni testo normativo, tanto più ove si tratti – come qui – di una legge che innova a largo raggio alla Carta. Temo, però, che il nostro testo non abbia né l'una né l'altra.

Qual è, infatti, la cifra identificante della riforma?

Per rispondere a modo a questa domanda, consigliereerei di mettere da canto alcuni suoi aspetti, invero non privi di significato, ai quali è stato fatto appello in molti interventi che mi hanno preceduto. Li ha, tra gli altri, evocati uno ad uno, con la sua consueta attenzione, A. Spadaro, in molti di essi rinvenendo argomenti a sostegno della sua posizione favorevole all'approvazione della riforma: tra gli altri, la rimozione delle Province (a riguardo della quale – in disparte la questione di fondo su cui mi sono già intrattenuto altrove e che vedo ora ripresa da S. Agosta circa la sua liceità, stante la natura di tali enti di elementi costitutivi della Repubblica – direi che si è, piuttosto, in

presenza della loro “*decostituzionalizzazione*”, nulla a mia opinione escludendo che possano “resuscitare” a mezzo di legge comune), del CNEL (v. sopra), la nuova disciplina in fatto di decreti-legge (attinta dalla legge 400 dell’88 ma finalmente ora dotata di una forza non meramente persuasiva bensì autenticamente prescrittiva), i ricorsi diretti avverso le leggi elettorali (che però, come molti di noi hanno da tempo fatto notare e ci ha oggi rammentato S. Agosta, potranno comportare il rischio della “politicizzazione” del giudizio della Consulta o, comunque, di letture strumentali, in chiave politica appunto, dello stesso), persino la contrazione dell’autonomia regionale, che – apprendo con un certo stupore – sarebbe ben vista, in considerazione del rendimento complessivamente deludente avutosi per effetto della istituzione delle Regioni, ed altri aspetti ancora su cui non mi parrebbe opportuno ora intrattenerci. Solo due parole tengo a dire in merito all’ultimo punto appena richiamato, a motivo del suo speciale rilievo, facendo notare che la ricetta giusta non mi parrebbe essere quella di dare il colpo di grazia ad un ente, la Regione, già agonizzante, quanto piuttosto produrre ogni sforzo utile a cercare di curare il malato o, quanto meno, di alleviarne le sofferenze, agendo su ogni fronte, a partire da quello interno al sistema politico, su cui si reputi possibile attendersi buoni risultati. Ebbene, esattamente nella direzione opposta a quella qui auspicata va la riforma, quanto meno (e specificamente) nel suo nuovo Titolo V.

Ora, è appena il caso qui di accennare al fatto che le novità sopra elencate (ed altre ancora) avrebbero potuto ugualmente aversi per effetto di leggi di revisione allo scopo specificamente adottate (ad oggetto circoscritto), senza dover dunque far luogo ad una “riforma”, vale a dire ad una riscrittura a largo raggio della Carta.

Queste novità (ed altre su cui si sono intrattenuti molti dei partecipanti al nostro incontro), ad ogni buon conto, non rappresentano il fuoco del problema. Non è, dunque, ragionando su di esse che possiamo rinvenire argomenti utili a pronunziarci in un senso o nell’altro al momento della prova referendaria. Andiamo piuttosto al cuore del problema stesso e chiediamoci se, in relazione ad esso ed all’esito di una attenta ponderazione degli elementi che lo compongono, consideriamo questa, nel complesso, una buona ovvero una cattiva riforma.

Le due gambe, infatti, su cui essa cammina e si porta avanti sono date dal rifacimento del Titolo V e del Senato. Su questo (e solo su questo), a mia opinione, giova concentrarci.

Prima gamba. Non conosco scritto alcuno in cui non sia rilevato, con toni ora più ed ora meno accesi e preoccupati, che la riforma penalizza gravemente l'autonomia regionale e che, a conti fatti, trasuda centralismo da tutti i pori. Ovviamente, condivido questo crudo giudizio, oggi ripreso da M. Quattrocchi e da altri; mi limito solo, al riguardo, a far notare che, per l'aspetto ora considerato, la riforma in fondo non fa che fotografare l'esistente, "razionalizzando" in buona sostanza una giurisprudenza costituzionale marcatamente sensibile più alle istanze di unità che a quelle di autonomia. Forse, non è un azzardo dire che la giurisprudenza va persino oltre, nel senso che la riforma è troppo timida e cauta dando un'immagine dell'autonomia "abbellita" rispetto a quella emergente dal diritto costituzionale vivente.

Nella sua parte relativa al Titolo V, la Renzi-Boschi appare, dunque, essere una *riforma-bilancio*, più che una *riforma-programma*, volendo ad essa ora adattare note etichette coniate per le Costituzioni di Paesi connotati da forme di Stato diverse.

Così stando le cose, viene da pensare che – riforma *sì* o riforma *no* – il *trend* giurisprudenziale prevedibilmente seguirà qual è stato sin qui, anche perché in tal senso premono spinte che poco o nulla hanno a che fare col testo costituzionale (il vecchio come il nuovo) e che piuttosto si fanno riportare alla crisi economica soffocante in atto (vorrei oggi aggiungere, avendo rivisto questo intervento all'indomani della *Brexit*, che è da mettere in conto un'ulteriore accelerazione della crisi dagli imprevedibili, negativi effetti).

Il rigurgito centralista, d'altro canto, è – come si sa – di portata persino interordinamentale, connotando i rapporti intercorrenti tra Unione europea e Stati e quindi riflettendosi a cascata su quelli interni a questi ultimi. Si pensa infatti – a parer mio e di altri, a torto – che al fine di far fronte ai vincoli viepiù stringenti che ci vengono imposti dall'Unione e dalla Comunità internazionale sia necessaria, comunque inevitabile, una piatta ed incolore uniformità degli interventi in ambito interno e, di conseguenza, un forte centralismo degli stessi.

Allo stesso tempo, in cui tutto ciò spinge per il rafforzamento dell'apparato centrale dello Stato e a detrimento delle autonomie, spinge altresì per una sensibile accentuazione del ruolo di direzione politica del Governo ed a discapito del Parlamento, con grave torsione degli equilibri istituzionali delineati dalla Carta, secondo quanto hanno, tra gli altri, fatto notare A. Citrigno e G. Moschella. Proprio in questa luce può dunque essere colta la *ratio* della riforma del Senato che, per

il fatto stesso di ridimensionare la posizione costituzionale dell'organo, porta naturalmente a rimarcare il ruolo di centralità del Governo – e, per esso, specificamente, del Presidente del Consiglio – nel sistema delle istituzioni della Repubblica. Una centralità che, peraltro, è da alcuni vista – come si sa – di buon occhio, mentre da altri come il fumo negli occhi; rammento, a quest'ultimo riguardo, lo *scoop* fatto da G. D'Amico (o, come lui stesso l'ha chiamato, il *divertissement*) con la citazione di un pensiero di V.E. Orlando: efficacissimo, senza dubbio, ma anche – a me pare – esagerato, sia con riferimento al dettato originario della Carta, secondo quanto ha peraltro avvalorato una pluridecennale esperienza, e sia pure in merito alla riforma in commento, ove si convenga che altro è il pur innegabile rafforzamento del Governo (e, in esso e per esso, del Presidente) ed altra cosa un regime “totalitario” imperniato sullo strapotere del *Premier*, secondo la passionale denuncia del Maestro palermitano fondatore della Scuola di diritto pubblico in Italia.

La composizione della seconda Camera appare essere un autentico pastrocchio: l'esito naturale, ma appunto indesiderabile, di un compromesso (al ribasso...) tra le componenti del PD, cui Renzi e la maggioranza che lo sostiene hanno dovuto piegarsi pur di portare all'incasso la riforma. A riguardo dell'emendamento apportato al testo originario, nella parte in cui esige che la scelta dei senatori risulti conforme al risultato delle elezioni, non siamo, comunque, oggi in grado di dire se potrà essere, almeno in una certa misura, corretto dalla legge di attuazione – come, forse con ingiustificato ottimismo, ritengono L. D'Andrea ed altri – o, addirittura, peggiorato (torna – come si vede – a riproporsi la questione, cui ho inizialmente accennato, dell'attuazione quale strumento *double face*).

In merito alla struttura della seconda Camera, tutti noi avremmo voluto, come anche nel corso del nostro dibattito è stato ribadito da A. Morelli e da altri, che in essa prendesse corpo un'autentica rappresentanza territoriale, che però qui a conti fatti non si ha (e, se si ha, la si ha comunque in forma sgraziata). È stato, peraltro, fatto notare (specie da A. Rauti, A. Morelli e G. Sorrenti) che dietro (ed anzi dentro) le istituzioni ci sono i partiti, la cui organizzazione – come, ancora da ultimo, ci rammenta G. Sorrenti – si connota per un soffocante centralismo. Dunque, anche se avessimo avuto una genuina rappresentanza territoriale si sarebbe pur sempre trattato di una rappresentanza – diciamo così – “partitico-territoriale”. Raccolgo, al riguardo, l'invito di L. D'Andrea a rigettare «ogni ipotesi di separazione dicotomica» tra «pluralismo territoriale e

pluralismo politico-partitico», altrimenti l'ordinamento si troverebbe innaturalmente obbligato «ad optare tra il valore autonomistico ed il valore democratico, che invece nella fisiologia del costituzionalismo contemporaneo sono chiamati a rendersi compatibili (anzi, meglio, a convivere in felice sinergia)».

Insomma, l'enunciato relativo alla composizione del Senato esibisce una sua non rimossa, consustanziale ambiguità che lo rende potenzialmente idoneo a svuotare la rappresentanza delle «istituzioni territoriali» – come la riforma la qualifica – della sua stessa ragione giustificatrice.

Se, poi, dalla norma sulla composizione passiamo a quelle relative alle funzioni e al ruolo dell'organo, ancora una volta ricaviamo conferma del carattere confuso ed appannato, pericolosamente oscillante, dell'articolato in esame.

L'oscillazione del pendolo è, infatti, a tutto campo.

Per un verso, la figura appare sbiadita ed incolore, come quella di chi fa poco o nulla, comunque poco di rilevante (al di fuori della perdurante sua partecipazione, su basi di parità con la Camera, alla formazione delle leggi costituzionali), privata com'è del suo potere maggiormente qualificante: quello di dare e togliere la fiducia al Governo.

Per un altro verso, non soltanto si ha l'impressione di un organo che seguita a concorrere alla direzione politica ma – di più – che possa in potenza proporsi addirittura come il massimo decisore politico, sol che si pensi che ad esso soltanto è riservata la non meglio precisata funzione di “raccordo” con l'Unione europea (termine che ho altrove qualificato “autostradale” e non giuridico...), nonché la partecipazione, in fase sia ascendente che discendente, ai processi politico-normativi attivati presso l'Unione stessa e bisognosi di svolgimento e completamento in ambito interno, vale a dire nascenti in uno di quei “luoghi” istituzionali situati all'esterno delle mura domestiche in cui ormai si prendono le maggiori decisioni politiche (altri luoghi a questo analoghi si trovano in seno alla Comunità internazionale, ma su ciò non è qui possibile intrattenersi).

Ora, la domanda cruciale che mi pongo (ed alla quale ancora oggi confesso di non saper dare sicura risposta) è la seguente: quale autorevolezza e credibilità può esprimere un Senato estromesso dal circuito politico-fiduciario nel momento in cui è chiamato ad esercitare la funzione di “raccordo” in parola? Qualora, per una misteriosa ragione, di siffatta *auctoritas* dovesse aversi riscontro, sarebbe una contraddizione insanabile col mancato inserimento dell'organo nel circuito

suddetto. Se, di contro, non dovesse aversi, a che servirebbe la previsione del “raccordo” in parola? Quali, cioè, i risultati che da esso possono in concreto attendersi? Seguito al riguardo a considerare non del tutto persuasiva la spiegazione datane da L. D’Andrea che anche nel corso del nostro incontro mi ha invitato a vedere nell’ambigua indicazione costituzionale in ordine al “raccordo” null’altro che ciò che risulta già al presente previsto dal protocollo sulla sussidiarietà («*un’istituzione di relazione*», ci ha detto L. D’Andrea, appare essere il nuovo Senato; un riferimento alla sussidiarietà è anche in A. Arena).

In disparte, però, la circostanza per cui nessuna sicurezza si ha che è proprio il protocollo suddetto che aveva in mente l’autore dell’articolato, non si trascuri che altro è il ruolo ritagliato dal protocollo medesimo a beneficio di assemblee parlamentari che possono dare e togliere la fiducia al Governo ed altra cosa ciò che può fare (ed è giusto che faccia) un’assemblea amputata di siffatto potere. Ripropongo, perciò, il mio quesito: v’è coerenza tra le due cose, tra il ruolo squisitamente politico delineato nel protocollo suddetto e l’estromissione dal circuito fiduciario? E, se non v’è, cosa mai potrà significare il “raccordo” in parola?

Come che sia di ciò, ho l’impressione – potrei sbagliarmi, ma questo è ciò che oggi mi viene da pensare – che il Senato conterà sempre di meno, risultando pertanto gradatamente emarginato dal gioco politico (principalmente appunto in quanto tagliato fuori dalla relazione fiduciaria), fino a quando – non saprei dire se tra dieci anni o di più o di meno – non si riuscirà a prendere con coraggio la decisione che – come molti hanno fatto notare – già avrebbe potuto essere presa, cancellandolo definitivamente dalla lavagna costituzionale (d’altronde, con la riforma viene a disegnarsi – secondo la efficace, ma forse un po’ forzata, qualificazione datane da S. Agosta – un monocameralismo “abbellito”).

Davanti all’immagine del nuovo Senato dipinta con mano insicura dall’autore della riforma mi viene, in conclusione, di riproporre la provocazione che ho già avanzato in altri commenti, vale a dire che se, per una inspiegabile ragione, si fosse dovuto scegliere un solo luogo istituzionale in cui assicurare la partecipazione delle Regioni e delle altre autonomie territoriali presso l’apparato centrale dello Stato, nell’alternativa tra Parlamento e Governo non avrei avuto esitazione alcuna ad optare per quest’ultimo piuttosto che per il primo, ove si convenga che il cuore del processo decisionale è, ormai da tempo, nel secondo e non già nell’organo che pure dà il nome alla forma di

governo prescelta per il nostro Paese dal Costituente. È stato, infatti, un errore grave, ad opinione mia e di altri, non aver razionalizzato il sistema delle Conferenze e, in genere, aver disciplinato con norme costituzionali i procedimenti di formazione degli atti del Governo, assicurandone l'attiva partecipazione delle autonomie territoriali in genere (e della Regione in ispecie). La qual cosa, poi, al pari di ciò che si è detto a riguardo delle Province, non vuol di certo dire che le Conferenze saranno obbligate ad uscire di scena; potranno, piuttosto, seguitare ad operare sotto il regime per esse previsto dalla normativa subcostituzionale. È chiaro, però, che non è la stessa cosa che se ne abbia, o no, fondamento nella Carta novellata.

Vengo al dunque.

Se si è fatto caso, fin qui non ho speso una sola parola a sostegno della riforma, solo critiche più o meno incisive, nei limiti personali di argomentazione cui questa, così come ogni altra, mia riflessione va incontro.

Ebbene tutto ciò non deve far pensare che io punti diritto come un treno contro la riforma e quanto essa di negativo con sé porta e potrebbe riversare a danno delle istituzioni della Repubblica e della comunità governata. E, invece, confesso di essere ad oggi indeciso perché sull'altro piatto della bilancia metto una cosa, *una sola cosa*, che considero buona e che, però, col suo peso compensa quanto di non buono v'è sul piatto restante. Ed è data dall'idea, che giudico metodicamente apprezzabile, anzi altamente apprezzabile, di mettere mano alla ristrutturazione dell'apparato centrale e, segnatamente, del Parlamento, il grande malato del sistema, anche se quest'idea ha qui trovato – come si è veduto – una traballante, per non dire pessima, realizzazione (perlomeno sulla carta e salva la possibilità di apportarvi in seguito una qualche correzione). È, tuttavia, importante appunto cominciare col porre fine a quel bicameralismo perfetto e perfettamente inutile (anzi, dannoso), quale è stato da noi (non dico – si badi – che sia sbagliato in astratto, per ogni ordinamento ed ogni tempo, ma solo appunto che nel nostro Paese ha avuto una non buona riuscita), col porre cioè il primo mattone in vista di un più corposo rifacimento dell'edificio; anche perché, se non si dà una buona volta l'avvio a quest'opera, il deterioramento dell'edificio stesso non potrà che andare precipitosamente avanti.

La domanda – e con questo chiudo – alla quale però non mi sento ancora oggi in grado di dare risposta è la seguente: potrà questo primo mattone, così com'è, sorreggere ciò che verrà posto

sopra di esso o c'è il rischio che l'intera costruzione rovini miseramente a terra? E, se così dovesse essere, chi di noi potrà sentirsi sgravato di colpe per non aver saputo o potuto impedire quest'esito?