

Diritti regionali
Rivista di diritto delle autonomie territoriali
ISSN: 2465-2709 - Anno 2017 - Fascicolo I

(Estratto)

**Riflessioni sulla riforma “Renzi-Boschi”,
con specifico riguardo al nuovo Senato***

di Alberto Randazzo

(Ricercatore a t.d. di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Messina)

(data di pubblicazione: 10 ottobre 2016)

* Scritto sottoposto a doppio referaggio anonimo.

SOMMARIO: 1. Osservazioni introduttive (e, forse, conclusive). – 2. Poche precisazioni di metodo e prime considerazioni di merito (il bicameralismo). – 3. *Segue*: Il nuovo Senato sarà quello che si vorrebbe? – 4. *Segue*: Ancora sul ruolo del Senato, con particolare riferimento all’attività di indirizzo politico ed alla funzione legislativa. – 5. Conclusioni.

1. Osservazioni introduttive (e, forse, conclusive)**

Che sia la volta buona? Questa è la domanda “aperta”, dalla risposta non affatto scontata, che viene di porsi pensando alla riforma costituzionale il cui *iter* si è ormai concluso (il 12 aprile 2016), attendendo soltanto l’appuntamento referendario che si terrà nel prossimo mese di dicembre¹.

La revisione costituzionale che si sta cercando di condurre in “porto” era attesa da anni; tutti ricorderanno il tentativo non andato a buon fine nel 2006, riguardante quella che è stata definita la “maxi-riforma” e che non aveva incontrato il parere favorevole della maggior parte della dottrina costituzionalistica del Paese, prima ancora che dei cittadini italiani che l’hanno bocciata – com’è noto – con il referendum che si è svolto il 25 e il 26 giugno di quell’anno.

Una prima considerazione si ritiene di voler fare. L’impressione che si ha è che i “moti riformatori” non si siano mai davvero arrestati nella storia repubblicana (e mai si arresteranno)², essendo come “fiumi carsici” che scorrono nel sottosuolo (e nel nostro caso nell’ombra delle dinamiche istituzionali) per poi riemergere ogni tanto in tutto il loro vigore, ossia quando chi è al governo gode di una maggioranza stabile tale da riuscire non solo ad avviare il processo

** Il presente scritto è destinato al Volume relativo al ciclo di seminari su *Forma di governo, bicameralismo e sistema delle autonomie nella riforma costituzionale*, svoltosi presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche dell’Università di Messina, a cura di G. Moschella ed A. Morelli, i cui *Atti* sono in corso di stampa.

¹ Un’accurata ricostruzione dell’*iter* della riforma Renzi-Boschi è operata da E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa 2016, 23 ss.

² Sembra quasi che la Carta ci sia stata consegnata con «difetti di fabbrica» (come rileva V. BALDINI, *La Costituzione e la sua revisione. Appunti per una discussione in tema*, in www.dirittifondamentali.it, 1/2014, § 1). Una ricostruzione delle riforme (tentate o riuscite) è offerta da S. PANIZZA, *Il procedimento di revisione costituzionale nell’esperienza dell’attuale legislatura*, in www.dirittifondamentali.it, 1/2014. Cfr. quanto osserva G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari 2016, 243 s.; i «precedenti tentativi di riforme organiche», dagli anni ’80 ad oggi, sono illustrati da E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 15 ss.

riformatore, ma anche a condurlo il più avanti possibile³. Questo, a mio avviso, è quanto accade in tema di riforma costituzionale. Perché sembra plausibile una ricostruzione di tale tipo è presto detto: nessuna revisione precedente accontenta tutti, nessuna modifica è perfetta⁴ (ma soltanto – e non è poco – perfettibile), ogni parte politica cerca di modellare (comprensibilmente, ma non giustamente) la Carta costituzionale in modo il più possibile vicino alla propria visione (parziale) delle istituzioni e della società, anche alla luce delle questioni e dei problemi che ritiene essere prioritari nella propria azione di governo⁵, chi detiene il potere usa inoltre lo strumento della revisione anche per accrescere il consenso popolare a proprio favore (e quindi per “accaparrarsi” la simpatia dell’opinione pubblica ed aumentare anche il bacino di voti a proprio sostegno alle successive elezioni)⁶, oltre che per l’umana ambizione di lasciare il segno nella storia costituzionale italiana. Ma qual è il prezzo che si paga? Uno su tutti: una delegittimazione (che diventa anche “banalizzazione”⁷ o comunque “indebolimento”⁸) della Carta costituzionale, con conseguente e crescente disaffezione (umanamente comprensibile, ma dagli esiti nefasti) nei riguardi di quest’ultima⁹.

Detto questo, non mi considero uno strenuo sostenitore della intangibilità della Costituzione (e quindi, al tempo stesso, ostile ad ogni tentativo volto a riformarne il dettato); di una cosa, però, rimango sinceramente e profondamente “innamorato” ed è il “nucleo duro” di essa, quel nucleo che si suole identificare con i principi fondamentali e quindi con i valori cui gli stessi danno voce.

³ Cfr. G. AZZARITI, *Intervento*, in AA.VV., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2016, 222.

⁴ C’è sempre qualcosa «che non c’è e che dovrebbe esserci» e qualcosa «che invece c’è e che non dovrebbe esserci», per riprendere le parole di A. RUGGERI, *La riforma Renzi e la specialità regionale: problemi aperti e soluzioni sbagliate, ovvero sia ciò che non c’è e che dovrebbe esserci e ciò che invece c’è e che non dovrebbe esserci*, ora in “Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti, XIX, *Studi dell’anno 2015*, Torino 2016, 381 ss., sebbene l’A. si riferisca ad un campo circostanziato di indagine.

⁵ ... e, dagli anni ’80, «quasi ogni governo ha introdotto nel proprio programma l’obiettivo dell’introduzione di riforme istituzionali», come opportunamente rammenta F. POLITI, *La revisione costituzionale tra tipologie procedurali, mutamenti della forma di governo e valori costituzionali*, in www.dirittifondamentali.it, 1/2014, § 2.

⁶ ... ma, come osserva, G. AZZARITI, *Vento di cambiamento. Verso dove?*, in www.costituzionalismo.it, 3/2015, «le costituzioni non si cambiano per rafforzare temporanee maggioranze politiche». Sulla stessa linea, v. P. CARETTI, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1/2015, 103 (all’A. appare «conferma[ta] l’impressione che ancora una volta si è voluta giocare strumentalmente la carta della riforma costituzionale come terreno per tenere in vita e rafforzare un’atipica maggioranza di governo»).

⁷ ... per usare un termine forse un po’ “forte”, ma che rende bene l’idea, di F. POLITI, *La revisione costituzionale*, cit., § 4.

⁸ S. PANIZZA, *Il procedimento di revisione*, cit., § 3; cfr. anche E. ROSSI, *La riforma costituzionale: se vince il sì, se vince il no*, in www.rivistaaic.it, 3/2016, § 4.

⁹ Senza trascurare il fatto che tutto ciò comporta il diffondersi «nell’opinione pubblica la convinzione della necessità della revisione costituzionale» (F. POLITI, *La revisione costituzionale*, cit., § 2), non sempre – a mio modesto avviso – accompagnata ad una pari convinzione (e conoscenza) delle modifiche che si vogliono apportare e delle loro implicazioni nei riguardi dell’intera tavola dei valori costituzionali.

Sebbene, come si sa, i principi costituiscano limiti “impliciti” alla revisione costituzionale, è altrettanto noto che la modifica della parte organizzativa della Carta può finire per avere ricadute pesanti, e tutt’altro che indolori, anche sulla prima parte della Costituzione (come d’altronde sarebbe accaduto se il tentativo del 2006, al quale si è accennato, fosse andato a buon fine); ecco allora che se dovessi definire in estrema sintesi il mio atteggiamento nei confronti di ogni tentativo di revisione questo potrebbe dirsi di tendenziale “apertura” (purché, possibilmente, di volta in volta circoscritto quanto all’oggetto), salvo poi verificare la validità e l’opportunità delle singole opzioni di revisione, ma questo è ovvio.

Fatta questa premessa, occorre adesso chiedersi quale possa essere il ruolo che oggi (appunto, nella fase dell’*iter* in cui ci troviamo) la dottrina può svolgere nel commentare il d.d.l. di riforma¹⁰. Al riguardo si ha l’impressione che esso risulti, alla prova dei fatti, marginale, senza dunque riuscire ad influenzare in un senso o nell’altro una parte consistente della pubblica opinione, che peraltro – com’è noto – non ha perlopiù conoscenza della produzione scientifica dei tecnici e dei complessi ragionamenti degli “addetti ai lavori”¹¹. A ciò si aggiunga, per completezza del quadro, la “riottosità dei «riformatori» a misurarsi con le sollecitazioni critiche che pure sono venute un po’ da tutte le parti”¹².

Inoltre, qualunque considerazione si cerchi di fare non può non tenere conto di alcune precisazioni preliminari.

Per prima cosa, non si può sottovalutare il fatto che il testo licenziato che verrà sottoposto al passaggio referendario, come sempre accade, è il frutto dei compromessi raggiunti in sede politica, essendo l’articolato intorno al quale si è riusciti a coagulare il maggior consenso¹³; com’è a tutti noto, peraltro, la regola della maggioranza è in grado certamente di garantire una scelta democratica che però non si è certi sia la “migliore” o, addirittura, quella “giusta” per la disciplina di una materia (secondo il noto principio canonico in base al quale non è detto che la *maior pars* sia anche la

¹⁰ Sul punto, v. E. CATELANI, *Il nuovo Senato: organo poliedrico. Gli interventi normativi per completare e dare piena attuazione alla riforma*, in www.dirittiregionali.org, 3/2016, 396 s.

¹¹ Una certa influenza degli studiosi può, tuttavia, essere esercitata attraverso le loro partecipazioni alle trasmissioni televisive o radiofoniche o tramite gli scritti sulla stampa periodica.

¹² P. CARETTI, *Venti domande*, cit., 107.

¹³ ... ed, invece, si può prendere atto che «l’approccio dei professori di diritto costituzionale [...] è proprio quello di chi pretende di discutere di riforme *etsi politica non daretur*, ossia come se le riforme costituzionali fossero solo un tema di dibattito scientifico», come opportunamente osservato da A. MORRONE, *Questioni di principio per la riforma costituzionale*, in www.federalismi.it, 8/2014.

sanior pars)¹⁴. Allo stesso modo, quindi, ben si intuisce che la proposta di revisione costituzionale che si sottopone all'attenzione dei cittadini non è affatto detto sia la "migliore possibile", ma soltanto quella "politicamente possibile"¹⁵.

Inoltre, la lettera della riforma non sempre – purtroppo – appare la perfetta corrispondenza per iscritto delle intenzioni originarie di chi quella revisione ha voluto¹⁶ o per lo meno non sempre è agevole, attraverso le usuali tecniche interpretative, risalire dalla prima (la lettera) alle seconde (le reali intenzioni); soprattutto è ovvio che il testo non riesca ad esprimere le molte sfumature della volontà riformatrice delle tante parti che a quella revisione hanno posto mano. In altre parole, gli obiettivi che si intendono perseguire in sede di riforma, che trovano eco nella volontà parlamentare nella sua molteplice e diversificata espressione ed estrazione politica, a volte rischiano di sfumare e di perdersi (almeno in parte) nel testo che effettivamente si riesce a licenziare.

E ancora. La revisione costituzionale non può che essere condizionata dai "fatti", come del resto è stata la stessa nascita della Carta. Ecco perché, allora, l'interpretazione del testo di riforma non può che tenere conto di ciò che, in maggiore o minore misura, ha mosso ed orientato quella modifica¹⁷. Si pensi, ad esempio, nel nostro caso, alla profonda crisi economica che ha investito anche il nostro Paese (ed ai conseguenti interventi provenienti dal livello eurounitario).

Infatti, se è vero che una Costituzione è chiamata ad occuparsi della (ed a delineare la) sfera del "dover essere", indicando le basilari regole della convivenza civile, essa non può al tempo stesso non considerare quali siano le esigenze e gli interessi della società, in un determinato contesto storico, che quelle regole devono (o dovrebbero) disciplinare; in altri termini, all'interno di

¹⁴ Al riguardo, occorre precisare che la "giustizia" o la "bontà" di una riforma non si può certamente valutare se non con un giudizio di merito a distanza di molti anni dalla stessa, in modo da verificare il raggiungimento o meno degli obiettivi che avevano ispirato l'intervento di modifica, mettendo cioè la riforma alla prova dell'esperienza. Unico giudizio dotato (di una qualche) oggettività non può che essere esclusivamente quello di costituzionalità, la Carta fondamentale (e quindi la conformità ad essa) essendo infatti l'unico parametro di cui è dotato l'ordinamento dello Stato per poter valutare la "correttezza" di una legge (non solo di riforma). Da quanto da ultimo detto, ben si comprende pertanto che l'esperienza consente di fare una verifica dell'idoneità (o meno) di una revisione (per il caso che ci riguarda) per il raggiungimento dei fini, mentre il giudizio di legittimità costituzionale appura la conformità (o meno) di una legge di riforma rispetto alla Carta, almeno in riferimento ai parametri di volta in volta richiamati (il che nulla ci dice della capacità di quella riforma di raggiungere gli scopi per i quali è stata scritta); si tratta, pertanto, di valutazioni affatto diverse fra loro.

¹⁵ Ed infatti S. CECCANTI, *Le obiezioni non convincenti alla riforma costituzionale*, in www.federalismi.it, 12/2016, 4 del *paper*, non a caso rileva che molte delle critiche che vengono mosse appaiono «al di fuori di concrete possibilità di approvazione».

¹⁶ Come osserva R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1/2015, 98, «nella storia delle costituzioni non c'è riforma che non abbia prodotto effetti diversi da quelli voluti e progettati».

¹⁷ ... e d'altra parte è a tutti noto che lo stesso «studio del diritto costituzionale» consiste in «una disciplina nella quale i fatti e le spiegazioni causali entrano a vario titolo» (così, da ultimo, A. MORELLI, *Come lavora un costituzionalista? Per un'epistemologia della scienza del diritto costituzionale*, in *Quad. cost.*, 3/2016, 528).

un circolo (si spera) virtuoso, i “fatti” condizionano le regole (costituzionali e non solo) da scegliere e queste ultime sono chiamate a disciplinare i primi e, possibilmente, ad “orientare” quelli futuri attraverso la diffusione di valori e quindi di una cultura che possano costituire la bussola per l’agire umano.

Infine, al di là del lodevole sforzo degli esperti, ciò che maggiormente conterà, qualora questa riforma dovesse andare a buon fine, è il modo in cui il novellato testo costituzionale vivrà nell’esperienza¹⁸; com’è a tutti noto, una cosa sono le intenzioni originarie del legislatore di riforma, un’altra cosa è la lettera che passa indenne il vaglio referendario, altro ancora è il modo in cui la revisione, appunto, verrà attuata nella pratica quotidiana sul piano dei rapporti tra governati e governanti e su quello dei rapporti tra questi ultimi. È ben possibile, come già accaduto con la riforma del 2001, che tra questi diversi piani non vi sia un’assoluta coincidenza e che pertanto qualunque previsione si faccia ora non possa che essere confinata ad un mero esercizio di stile e tradursi in mera accademia da sottoporre alla prova dei fatti. D’altra parte, quanto si sta ora dicendo non ha nulla di nuovo, non essendo altro che la rinnovata constatazione dello scarto irriducibile che solitamente intercorre tra Costituzione vivente e Costituzione vigente (Costantino Mortati *docet*); né le dispute dottrinali potranno avere un qualche influsso positivo per colmare il suddetto (a volte, auspicabile...) scarto. Così ragionando, allora, si comprende che qualunque considerazione si faccia oggi rischia di esser “parziale”, non potendo tenere conto – com’è ovvio – di quanto accadrà in futuro, e suscettibile di essere smentita dai fatti (come non di rado accade alle previsioni, anche nel mondo del diritto¹⁹).

Alla luce delle osservazioni svolte, pertanto, ci si potrebbe fermare qui, risultando poco utile (e forse “antieconomico” e contraddittorio) proseguire; tuttavia, qualche ulteriore considerazione la si può fare, col limitato fine di provare a fornire uno strumento di approfondimento per future riflessioni. Il tutto non senza riconoscere, però, che è semplice commentare (e criticare) dall’esterno un testo di riforma²⁰, quale che ne sia la paternità politica, senza tenere conto dei difficili equilibri

¹⁸ Cfr. quanto osserva S. PRISCO, *Un bicchiere pieno a metà. La revisione costituzionale italiana del 2016 tra premesse di metodo, prefigurazioni di possibili scenari e valutazione complessiva del testo*, in www.dirittiregionali.org, 3/2016, 478.

¹⁹ ... ed in effetti è proprio della «scienza costituzionalistica il compito di formulare ipotesi sulla *realtà* del diritto (o se si vuole: sull’*essere* del *dover essere* giuridico) falsificabili attraverso strumenti di controllo di carattere logico e verifiche che si basino, anche indirettamente, su dati empirici» (A. MORELLI, *Come lavora un costituzionalista?*, cit., 531).

²⁰ Come osserva S. STALANO, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, in www.rivistaaic.it, 1/2016, § 1, riferendosi all’usuale atteggiamento del giurista (e, in particolare, del costituzionalista),

parlamentari e dei complicati tentativi di componimento delle diverse istanze provenienti dalle varie forze politiche che irrimediabilmente condizionano – come detto – la stesura di ogni riforma.

2. Poche precisazioni di metodo e prime considerazioni di merito (il bicameralismo)

In via preliminare, occorre fare altre due sottolineature: come tutte le riforme, anche questa ad alcuni piace e ad altri no; seppure questa sia una osservazione banale, non è possibile prescindere dal fatto che qualunque considerazione si faccia a commento muova – almeno tendenzialmente – da un preorientamento ideologico che, pur in condizioni (che si danno per pacifiche) di massima onestà intellettuale, appare ineliminabile: quello cioè che proviene dall’istintivo e complessivo favore o disfavore nei confronti di una legge costituzionale che miri a “rivedere” una mole importante di previsioni della Carta.

Inoltre, a quest’ultimo proposito, occorre aggiungere che è sempre dietro l’angolo il rischio di contraddizioni e di ricadute sui principi fondamentali, tanto più laddove si sia in presenza di un articolato composto da numerose disposizioni normative.

Detto questo, non si vuole qui analizzare dettagliatamente tutte le modifiche della Carta, ma solo alcune di esse, limitatamente a taluni profili che appaiono particolarmente problematici e alle questioni che si ritengono maggiormente interessanti.

Pertanto, il mio tendenziale favore verso una modifica della Carta non può che prendere le mosse dalla considerazione che quest’ultima non sembra del tutto “in linea” con il diverso sistema politico-partitico presente oggi nel nostro Paese rispetto al passato e quindi, anche solo per questa ragione, bisognosa di essere aggiornata²¹; inoltre, nel complesso, secondo una valutazione che è frutto di bilanciamento, considero il testo di riforma non totalmente da “buttar via”, pur con non pochi profili di criticità su alcuni dei quali adesso fermerò l’attenzione. Fermo restando che la riforma della Costituzione andrebbe letta insieme alla riforma elettorale²², al fine di operare una

«quando una legge non v’è ancora, versando nello stato di proposta, tende a prevalere la prospettiva dei guasti che da essa potrebbero derivare e dunque il dovere di avvertire circa l’opportunità di correzioni radicali».

²¹ Per le molte altre ragioni che inducono a ritenere opportuno revisionare la Carta, è sufficiente dare una scorsa alla *Relazione* di accompagnamento del d.d.l. n. 1429.

²² ... che, secondo alcuni, costituirebbe addirittura il “perno” intorno al quale ruota la revisione costituzionale (è di questa idea A. PACE, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, in www.rivistaaic.it, 2/2016, § 5, e ID., *Barattare la Costituzione con un mini-Italicum?*, in www.rivistaaic.it, 3/2016, che riprende un pensiero di L. Carlassare). Tra i molti altri, v. almeno quanto osservano, A. SAITTA, *Intervento*, in AA.VV., *Forum sull’Italicum. Nove studiosi a confronto*, a cura di A. Ruggeri e A. Rauti, Torino 2015, 23 ss. (v. anche 62); AA.VV., *Dieci domande*, cit., 325 ss.; B.

lucida analisi della prima, l'obiezione tranciante sarebbe piuttosto un'altra: non sarebbe stato forse più opportuno andare a nuove elezioni con il c.d. "Italicum", piuttosto che dar modo a Camere sostanzialmente delegittimate²³ di varare una riforma così ampia ed incisiva²⁴? Peraltro, si è persino prospettata l'ipotesi di demandare l'approvazione della riforma ad un'assemblea costituente²⁵; inoltre, ci si potrebbe chiedere se comunque, per ragioni di opportunità, una revisione così ampia ed invasiva del testo costituzionale non sarebbe stato meglio affidarla ad un'assemblea appositamente eletta. Ecco perché, allora, sarebbe stato più opportuno intervenire con il "bisturi" per porre mano solo a modifiche circostanziate.

La prima questione dalla quale sembra opportuno partire è quella relativa alla riforma del bicameralismo, da più parti auspicata da tempo²⁶. Probabilmente mosso dall'intento di "rafforzare

CARAVITA, *La riforma Renzi – Boschi: le ragioni del sì*, in www.rivistaaic.it, 2/2016, § 13.1 ss.; S. GAMBINO, *Revisione costituzionale, riforma elettorale, (crisi dei) partiti politici: dal Parteienstaat al governo del Premier?*, in www.astrid.it, 10/2016; ID., *Revisione costituzionale e riforma elettorale. Dalla democrazia costituzionale a prospettive post-costituzionali per la democrazia italiana?*, in www.dirittiregionali.org, 2/2016; V. TONDI DELLA MURA, *Se il rimedio è peggio del male. I rischi di una riforma costituzionale*, in www.rivistaaic.it, 3/2016, § 4; nella stessa *Rivista*, F. VARI, *Primi spunti sulle riforme a colpi di maggioranza e lo svuotamento della rigidità costituzionale*, § 6; S. CECCANTI, *Il combinato disposto tra Italicum e riforma costituzionale confermato dal voto amministrativo*, in AA.VV., *Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della Riforma*, Santarcangelo di Romagna (RM) 2016, e in www.astrid-online.it, 193 ss. e, pure *ivi*, S. PASSIGLI, *Forma di Governo e leggi elettorali. Il caso dell'Italicum*, 324 ss., e V. RUSSO, *Riforma costituzionale e legge elettorale riducono il pluralismo istituzionale*, 337 ss.

²³ ... checché ne abbia detto la Corte costituzionale, preoccupata di assicurare la continuità dell'ordinamento. Cfr. Corte cost. n. 1 del 2014, p. 7 del *cons. in dir.*, ove tra l'altro si legge che «che nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali: le Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefettabili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare».

Il punto, tuttavia, è controverso: E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 30 s., rileva, infatti, che non mancano in dottrina coloro che sostengono che le Camere si sarebbero dovute attenere a svolgere l'ordinaria amministrazione (salvo che per l'approvazione di una nuova legge elettorale), non certo porre mano alla riscrittura della Costituzione. In argomento, v. AA.VV., *Dieci domande*, cit., 241 ss.; da ultimo, molto critico in merito alla legittimazione del Parlamento è C. ROSSANO, *Progetto di riforma costituzionale e referendum. È veramente da respingere?* in www.rivistaaic.it, 3/2016, nelle *conclusioni* dello scritto.

²⁴ Com'è noto, gran parte della dottrina si è dichiarata dell'avviso che la procedura di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost. si presta unicamente ad innovazioni ad oggetto circoscritto, sebbene la previsione ora richiamata nulla dica al riguardo. Cfr. quanto osservano, da ultimo, A. RUGGERI, *Lacune costituzionali*, in www.rivistaaic.it, 2/2016; § 6; P. CARETTI, *Intervento*, in AA.VV., *Dieci domande*, cit., 342; E. ROSSI, *La riforma costituzionale*, cit., § 4.

Sulla distinzione tra revisioni "a carattere organico" e revisioni "parziali" o ad oggetto circoscritto, anche in chiave comparatistica e pure richiamando i lavori preparatori, v., da ultimo, F.R. DE MARTINO, *Note sulla revisione organica in Italia*, in www.rivistaaic.it, 3/2016, spec. §§ 2 e 3.

²⁵ Cfr. E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 223, ad avviso del quale una riforma sì ampia avrebbe richiesto «l'esercizio di potere *costituente*».

²⁶ ... questione che può essere salutata con favore non fosse altro perché in grado di segnare la «sconfitta di alcune corporazioni e burocrazie che nel doppio ed identico meccanismo legislativo hanno trovato la migliore culla dei veti paralizzanti delle innovazioni» (A.M. POGGI, *I "tempi" e le "priorità" delle riforme tra ricette tecniche ineccepibili e necessità di soluzioni politiche indispensabili*, in www.federalismi.it, 16/2014, § 3). Un generale favore nei riguardi del superamento del bicameralismo perfetto è manifestato da AA.VV., *Dieci domande*, cit., 278 ss. Sono in tanti, peraltro, che hanno fatto notare come il bicameralismo in atto esistente sia ben lontano dalle stesse intenzioni del

l'efficienza dei sistemi decisionali"²⁷, ma soprattutto di attribuire al Senato la funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali, il passaggio dal sistema bicamerale perfetto²⁸ (o paritario, se si preferisce) a quello imperfetto (o non paritario) appare affatto opportuno, se non fosse per alcune incongruenze da più parti fatte notare, nel convincimento che il bicameralismo può attuarsi in diversi modi²⁹ che possono rendersi più o meno appropriati in base al contesto temporale e spaziale di riferimento. A ciò si aggiunga che questo importante cambiamento nel sistema istituzionale italiano appare servente quelli che forse sono i principali motivi della riforma (almeno su questo punto)³⁰, ossia andare incontro alle esigenze di bilancio (sotto il duplice profilo della "spesa pubblica" e dei "costi della politica"³¹), e quindi di abbattimento delle spese della seconda Camera al precipuo fine di rimanere entro i binari (o i confini) tracciati al livello sovranazionale (e, in specie, eurounitario), e quello della governabilità³², sebbene a quest'ultimo riguardo i problemi appaiano ben altri³³. A quest'ultimo proposito, occorre chiedersi perché non si sia optato per una totale eliminazione dell'organo in parola³⁴, creando un sistema monocamerale che sembra aver dato buona prova di sé in altri Paesi; a questa (istintiva) domanda si potrebbe facilmente rispondere che

Costituente (tra gli altri, R. BIN, *Sulla riforma costituzionale. Lettera aperta ai professori di diritto costituzionale che hanno promosso l'appello diffuso il 22 aprile 2016*, in www.rivistaaic.it, 2/2016).

²⁷ *Relazione*, cit.

²⁸ ... o "piucchepperfetto", come è stato chiamato da qualcuno che ha pure fatto notare come esso rappresenti un "unicum mondiale" (F. CLEMENTI, *Non un Senato "federale", ma un Senato "federatore", prime note sul disegno di legge di riforma costituzionale del Governo Renzi*, in www.federalismi.it, 8/2014, § 2). Tra gli altri, R. BIN, *Intervento*, in AA.VV., *Dieci domande*, cit., 283, non manca di ricordare che il bicameralismo perfetto non corrisponde neanche alla volontà del Costituente.

²⁹ ... come ha fatto notare G. NEGRI, (voce) *Bicameralismo*, in *Enc. dir.*, V (1959), 345 s.

³⁰ Cfr. I.A. NICOTRA, *Verso il referendum costituzionale: stimolare la partecipazione, risvegliare la democrazia parlamentare*, in www.federalismi.it, 12/2016, 1 del paper.

³¹ Sul punto, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1/2015, 281 s.; S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni? (con un post scriptum di aggiornamento)*, in *Le Regioni*, 1/2015, 59; A. FUSCO, *I nuovi scenari del regionalismo (tra pregevoli intenti dichiarati e previsioni normative di segno opposto)*, in AA.VV., *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, a cura di P. Costanzo, A. Giovannelli e L. Trucco, Torino 2015, 138. In ogni caso, lascia a dir poco perplessi una revisione sostanziale della Carta che trovi la sua principale (dichiarata o meno) ragion d'essere in (o che soltanto sia incoraggiata da) una tale motivazione (cfr. V. BALDINI, *La Costituzione e la sua revisione*, cit., § 6.1; Q. CAMERLENGO, *Principi di risposte a questioni di principio: otto quesiti sulla riforma costituzionale*, in www.dirittiregionali.org, 2/2016, 197 e, da ultimo, A. BURATTI, *I costi della politica e delle istituzioni (artt. 57, 97, 99, 114; artt. 28, 35, 39, comma 13, 40, commi 2 e 3, l. cost.)*, in AA.VV., *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F.S. Marini e G. Scaccia, Napoli 2016, 345 ss.

³² Cfr., sul punto, G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., 244 ss.; T.E. FROSINI, *Bicameralismo differenziato e governabilità*, in www.federalismi.it, 12/2016.

³³ Non si può che concordare con L. VENTURA, *Notazioni sulla riforma costituzionale*, in www.dirittiregionali.org, 3/2016, 419, ad avviso del quale «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»; sul punto, v. quanto osservano E. GROSSO, *Intervento*, in AA.VV., *Dieci domande*, cit., 302, e E. ROSSI, *La riforma costituzionale*, cit., § 2.

³⁴ Tra i tanti, cfr. quanto osserva R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza*, cit., 89 s.

il motivo per il quale non si è ritenuto opportuno intervenire con un radicale “colpo di spugna” sul dettato costituzionale a proposito del Senato (alla stregua di quanto è stato fatto con le Provincie) risiede proprio nel fatto che gli obiettivi perseguiti non sono solo di natura economica, ma anche (o principalmente) altri (come, ad esempio, quelli prima enunciati)³⁵. Tuttavia, questa possibile spiegazione convince ben poco per diversi motivi, ad esempio se si considera che proprio l’adeguamento ai canoni europei, a loro volta dettati come contromisure alla crisi che ha investito i nostri (ed altri) mercati, compaia nella relazione stessa come una delle principali motivazioni che hanno indotto il Governo ad avanzare la proposta di revisione costituzionale³⁶. Qualora poi non si volesse considerare questa ragione l’unica (perché si è consapevoli che tale non è) che ha portato al tentativo di riforma, appare comunque difficile negare che essa abbia molto incoraggiato questo tentativo, fungendo da sprone in grado di accelerare i tempi e – soprattutto – di far trovare un’ampia convergenza nella compagine governativa e poi, come si è visto, anche nell’arco parlamentare. Su fatti tanto evidenti non si ritiene opportuno spendere altre parole.

Come si può notare, allora, la modifica del bicameralismo appare – almeno stando a quanto emerge dalla relazione – la naturale conseguenza della necessità (per un motivo o per l’altro) di ripensare il Senato; sarebbe stato auspicabile, a mio avviso, che il passaggio in discorso (da Camere poste in posizioni paritarie a Camere poste in posizioni non paritarie) fosse prevalentemente indotto da altre ragioni e che, invertendo l’ordine, fosse stata l’esigenza di ripensare il sistema bicamerale ad avere una “priorità assiologica” rispetto a quella di trasformare il Senato. Tant’è. Sono forse queste considerazioni analitiche di “lana caprina” che, in sede di studio e di attuazione della riforma, poco interessano.

³⁵ S. CECCANTI, *Le obiezioni non convincenti*, cit., § 4, rileva che una tale strada non sarebbe stata praticabile, volendo riconoscere alle Regioni un «ruolo significativo»; a questo punto, però, è da chiedersi se questo obiettivo sia stato perseguito. Come si sa, per molti autori ciò non è accaduto; ed infatti c’è chi, come U. DE SIERVO, *La brutta fine del regionalismo*, in www.federalismi.it, 12/2016, 3 del *paper*, considera «assolutamente infondata la tesi che l’incontestabile diminuzione di poteri delle Regioni sarebbe sostanzialmente compensata dalla previsione del nuovo Senato».

³⁶ Nella *Relazione* si legge, infatti, che, «in particolare, l’esigenza di adeguare l’ordinamento interno alla recente evoluzione della *governance* economica europea [...] e alle relative stringenti regole di bilancio (quali le nuove regole del debito e della spesa); le sfide derivanti dall’internazionalizzazione delle economie e dal mutato contesto della competizione globale; le spinte verso una compiuta attuazione della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione tesa a valorizzare la dimensione delle Autonomie territoriali e, in particolare, la loro autonomia finanziaria (da cui è originato il cosiddetto federalismo fiscale), e l’esigenza di coniugare quest’ultima con le rinnovate esigenze di governo unitario della finanza pubblica connesse anche ad impegni internazionali» hanno portato alla recente modifica di taluni articoli della Carta (e, precisamente, gli artt. 81, 97, 117 e 119) senza «un processo organico di riforma in grado di razionalizzare in modo compiuto il complesso sistema di governo multilivello articolato tra Unione europea, Stato e Autonomie territoriali, entro il quale si dipanano oggi le politiche pubbliche».

Solo una cosa, però, prima di passare ad altro argomento si ritiene necessario rilevare e cioè che la logica del bicameralismo “imperfetto” riposa sulla opportunità che le due Camere “non costituiscano un duplicato”, al fine di “potersi integrare” nell’esercizio delle rispettive funzioni, questa essendo una esigenza dello stesso bicameralismo, secondo l’insegnamento di Santi Romano³⁷; che poi in questo caso, per dirla con Costantino Mortati, si tratti non di “vero e proprio” bicameralismo ma di bicameralismo “attenuato” non appare solo una questione terminologica, sulla quale però non si può indugiare in questa sede³⁸. Certo è che, almeno “sulla carta”, le identiche funzioni attribuite alle due Camere avrebbero dovuto garantire, secondo le determinazioni originarie e comunque più diffuse, «l’affinamento progressivo ed il miglioramento tecnico della legislazione»³⁹, obiettivo che – ahimè – non sempre pare sia stato raggiunto, a dispetto di un impiego di risorse, di energie e, soprattutto, di tempi che hanno rallentato e rese più gravose le “procedure decisionali” (sebbene su questo punto non tutti concordino)⁴⁰, proprio quelle che – come si è sopra detto – si vorrebbe rendere invece più “efficienti” con l’attuale riforma; in definitiva, anche in questo caso la permanenza dello *status quo* è apparso (ed appare) “anti-economico”.

3. Segue: *Il nuovo Senato sarà quello che si vorrebbe?*

Per rispondere a questa domanda sarebbe necessaria non soltanto l’entrata in vigore della riforma, ma anche la sua messa “a regime”, il che significherebbe fare trascorrere non pochi anni⁴¹; pertanto, in questa sede, si può solo provare ad immaginare le risposte che ci daremo in futuro (se ancora ci interesserà chiedercelo), mettendo in luce taluni passaggi del d.d.l. di revisione che lasciano un po’ perplessi.

³⁷ La posizione al riguardo dell’illustre Maestro è riportata da G. NEGRI, *op. cit.*, 345 (le parti testuali si riferiscono alle parole di S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano 1945, 308).

³⁸ V. G. NEGRI, *op. cit.*, 345, e *ivi cit.* di C. Mortati.

³⁹ G. NEGRI, *op. cit.*, 347 (c.vo testuale).

⁴⁰ Tuttavia, non sono mancati casi in cui si è completato l’*iter legis* in breve tempo, come osserva, tra gli altri, M. VILLONE, *Cinque domande su saggi e riforme*, in www.costituzionalismo.it, 1/2013, § IV, per il quale «il segreto di una decisione rapida è nella politica, e non nelle regole»; cfr. anche quanto osserva G.M. SALERNO, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche osservazione preliminare*, in www.federalismi.it, 8/2014, § 2; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 141; S. STAIANO, *Le leggi monocamerali*, cit., § 2. In ogni caso, il Servizio Studi del Senato ha riconosciuto che si impiegano circa 53 giorni per l’approvazione di una legge.

⁴¹ Si interrogano sull’«alternativa nel caso di ‘fallimento’ del nuovo Senato», E. GASPARINI-P. COSTA, *Il nuovo Senato, il sistema delle Conferenze e la persona giuridica dello Stato. Brevi note giuridico-istituzionali*, in www.dirittiregionali.org, 3/2016, 453 ss.

Per quanto riguarda specificamente l’assetto del futuro Senato, v. G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del “nuovo” Senato*, in www.rivistaaic.it, 3/2016, § 7.

La prima considerazione da fare è che chi concretamente mette mano alla modifica della Costituzione non può impedire che il nuovo (eventuale) testo poi “cammini con le sue gambe”, ossia “viva di vita propria”; che questo è quanto solitamente accade non significa né che sia una cosa buona né che sia una cosa da scongiurare, semplicemente è inevitabile che ciò sia. Per queste ragioni, quindi, non sarebbe un “problema” se si dovesse scoprire tra diversi anni che il Senato sarà qualcosa di diverso rispetto a quello che si era immaginato; ciò che però interessa (*rectius*, avrebbe dovuto interessare) è che il dettato riformato contenga (o contenesse) i presupposti e le condizioni per diventare nell’esperienza ciò che si è immaginato⁴².

A tal proposito, allora, come si diceva, talune questioni spingono a pensare che difficilmente la seconda Camera potrà svolgere agevolmente il ruolo che le è stato affidato, il “mandato” che le è stato consegnato, pure alla luce di quella che è per qualcuno la «discordanza tra il modello dichiarato e quello che deriverebbe dall’applicazione delle nuove regole costituzionali»⁴³.

A questo punto, occorre chiedersi se davvero il Senato, che con questa revisione – è stato detto – diverrà «amorfo e privo di identità»⁴⁴, una «larva»⁴⁵, potrà rappresentare al meglio le autonomie territoriali⁴⁶. Al riguardo, è necessario precisare che opportunamente il testo di riforma (nonché la Relazione di accompagnamento qui più volte richiamata) specifica che il compito della seconda Camera non è (almeno direttamente) quello di farsi promotore delle istanze delle singole comunità, ma quello di essere «sede di raccordo tra lo Stato e gli enti territoriali» (come, recita il nuovo art. 55 Cost.) e di «garanzia ed equilibrio del sistema istituzionale», nell’«esigenza di salvaguardare e promuovere le sfere di autonomia delle regioni e degli enti locali» ed, al tempo stesso, «valorizzare, declinandolo in modo nuovo, il pluralismo istituzionale e il principio autonomistico, con l’obiettivo ultimo di incrementare complessivamente il tasso di democraticità

⁴² Sulla conformità tra previsioni scritte ed intenzioni del legislatore di revisione, v., tra i tanti, A. FUSCO, *I nuovi scenari del regionalismo*, cit., 139 ss.

⁴³ A. IACOVIELLO, *Il coinvolgimento del Senato nell’iter di formazione delle leggi. Il d.d.l. di riforma costituzionale come modificato dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2015*, <http://www.issirfa.cnr.it>, 19 marzo 2015, § 3.

⁴⁴ A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l’Italia delle riforme?*, in www.constituzionalismo.it, 1/2014, § 1.

⁴⁵ A. RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in www.federalismi.it, 8/2014, § 7.3; l’A. paragona la seconda Camera anche ad “una marionetta senza anima né corpo” (*La riforma Renzi e la specialità regionale*, cit., 393).

⁴⁶ A tal proposito, v. quanto osservano R. BIN, *Oltre il velo d’ignoranza*, cit., 89; I. RUGGIU, *Il futuro Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi del bicameralismo, ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo*, in www.constituzionalismo.it, 3/2015, 118 ss.; D. CODUTI, *Il Titolo V della Parte II della Costituzione nel Progetto di riforma costituzionale*, in www.dirittiregionali.org, 2/2016, spec. 239.; A. RUGGERI, *Molti quesiti ed una sola, cruciale questione, ovvero se la riforma costituzionale in cantiere faccia crescere ovvero scemare l’autonomia regionale*, in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, XIX, cit., 667 ss., spec. 668.

del nostro ordinamento»⁴⁷; in tale quadro, ben si comprende (e sembra ragionevole) la scelta di non affidare al suffragio universale l'elezione di chi dovrà sedere tra gli scranni della seconda Camera⁴⁸, sebbene non sia possibile negare la "politicità" di quest'ultima, che evidentemente appare stridente con la modalità di elezione dei suoi membri⁴⁹. La scelta dei senatori eletti, come si sa, è infatti tra i consiglieri regionali e i sindaci (è questa la loro provenienza), secondo procedure non ancora determinate per quanto riguarda le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione e per quelle di sostituzione⁵⁰. Ciò che è invece previsto è che novantacinque di essi devono essere eletti dai Consigli regionali e delle Province autonome con metodo proporzionale tra i consiglieri ed uno "a testa" tra i sindaci dei comuni dei relativi territori; inoltre, ogni Regione non può avere meno di due rappresentanti (cinque senatori, poi, sono nominati dal Presidente della Repubblica). Il fatto che «la durata del mandato dei senatori coincid[a] con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti»⁵¹, in modo da rispettare la volontà degli elettori, fa pensare che sia un Senato a "geometria variabile" (specie se si considera la presenza dei senatori nominati dal Presidente della Repubblica⁵²), potendo i suoi componenti assumere la carica in momenti diversi (che questo possa avere ricadute negative sul normale svolgimento dell'attività parlamentare non è facile prevedere)⁵³.

Fatte queste premesse, a me pare che i senatori, nel rappresentare le istituzioni territoriali di appartenenza, non possano che essere portatori, in ultima istanza, degli interessi della comunità regionale⁵⁴, il che però non significa che possano agevolmente costituire quella «sede di raccordo»

⁴⁷ *Relazione*, cit.

⁴⁸ Come non ha mancato di fare notare G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in www.rivistaaic.it, 1/2016, § 2, "la legittimazione popolare diretta, infatti, avrebbe potuto indurre il nuovo Senato a rivendicare, nei fatti, una funzione politica analoga a quella della Camera dei deputati". Cfr. anche quanto già osservava L. CASTELLI, *Le buone ragioni dell'elezione indiretta del Senato*, in www.federalismi.it, 18/2015, spec. § 4.

⁴⁹ ... come è stato osservato da G. SILVESTRI, *Audizione innanzi alla I commissione del Senato della Repubblica*, in www.dirittiregionali.org, 1/2016, 31.

⁵⁰ Non pochi sono i dubbi manifestati dalla dottrina in merito alla composizione del Senato; al riguardo, v. da ultimo AA.VV., *Dieci domande*, cit., 294 ss.; cfr. anche quanto osserva U. ALLEGRETTI, *Un giudizio positivo e notevoli riserve. Appunti critici sulla riforma costituzionale*, in www.rivistaaic.it, § 3. Per A. PACE, *La riforma Renzi-Boschi*, cit., in www.rivistaaic.it, 2/2016, § 6.1, verrebbe messa a rischio la sovranità popolare (ed effettivamente non si comprende bene in che modo le Regioni, nella scelta, dovranno "conformarsi al risultato" elettorale regionale). In argomento, v. anche G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione*, cit., spec. § 6.3.

⁵¹ Secondo il nuovo art. 57, V comma.

⁵² Sul punto, M. D'AMICO, *Una riforma irragionevole?*, in www.federalismi.it, 8/2014, 3 del *paper*; R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza (art. 57 Cost.; artt. 39, commi 1-7, e 40, commi 5 e 6, l. cost.)*, in AA.VV., *Commentario alla riforma*, cit., 37 s.

⁵³ Sui vantaggi e gli svantaggi P. CIARLO, *Intervento*, in AA.VV., *Dieci domande*, cit., 299.

⁵⁴ *Contra*, M. D'AMICO, *Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali*, in www.dirittiregionali.org, 2/2016, 210, per la quale i senatori «non saranno chiamati a farsi interpreti delle istanze delle comunità territoriali quanto piuttosto degli interessi degli Enti regionali e locali».

di cui si diceva poco sopra⁵⁵; al riguardo, infatti, ritengo che qualora davvero i consiglieri e sindaci eletti nella seconda Camera svolgessero il ruolo ad essi affidato sulla carta, di conseguenza se ne avrebbe che gli elettori regionali vedrebbero tendenzialmente soddisfatti i propri interessi. Tuttavia, che questo meccanismo funzioni nel modo sperato non si è convinti, per la semplice ragione che una volta eletti i parlamentari potrebbero essere portati a fare, in particolare, gli interessi (ed a perseguire gli obiettivi) del partito di appartenenza⁵⁶; come è stato detto da tanti, è altamente probabile infatti che i gruppi parlamentari non si formeranno (se si formeranno...) in base all'appartenenza territoriale, ma in funzione del colore politico⁵⁷. Anche su questo non si può dire di più e si dovrà attendere il regolamento del Senato⁵⁸. Mi si potrebbe obiettare che, in fin dei conti, se anche questo dovesse accadere, in ogni caso ogni senatore potrebbe comunque fare gli interessi di

⁵⁵ A tal proposito, mi sembra che la funzione in parola non possa prescindere dal riconoscere gli interessi territoriali e dal farsene portatori, mancando altrimenti il "motivo" e l'"oggetto" del "raccordo" (in che cosa ed intorno a cosa l'ente maggiore dovrebbe raccordarsi con quelli minori? Non sono forse gli interessi del primo che devono essere raccordati con quelli dei secondi o viceversa?); non sembra possibile immaginare, infatti, che la funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali possa finire per ricondursi ad un compito meramente "notarile", di passiva partecipazione e non anche – com'è tipico della rappresentanza politica – di promozione di interessi; indagano il rapporto tra rappresentanza istituzionale (formalmente solo del Senato) e rappresentanza politica (formalmente solo della Camera dei deputati) E. GASPARINI-P. COSTA, *Il nuovo Senato*, cit., 439 ss., rilevando che mal si conciliano (441); ma siamo davvero sicuri che quella della seconda Camera non sia una rappresentanza (soprattutto) politica (cfr. 450)?

In argomento, v. quanto afferma C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, in <http://www.issirfa.cnr.it>, settembre 2014, § 4. Anche per G. DI COSIMO, *Molto rumore per nulla? Difetti e incongruenze della lungamente attesa della riforma del Senato*, in *Le Regioni*, 4/2015, 851, «l'affermazione del testo secondo cui il 'Senato rappresenta le istituzioni territoriali' [...] va allora intesa nel senso che le istituzioni territoriali portano nel processo legislativo centrale gli interessi dei territori che governano», e ID., *Incoerenze fra fine e mezzi*, in *Le Regioni*, 1/2015, 153. V. anche E. CATELANI, *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1/2015, 112. Non è mancato chi ha rilevato che «difficilmente [...] potrà immaginarsi una rappresentanza degli interessi locali da parte dei senatori» (P. PULSONI, *Città, territori, Regioni. Quale futuro per il regionalismo italiano*, in www.dirittifondamentali.it, 1/2015, 8 del paper).

⁵⁶ Cfr. quanto osservano L. VIOLINI, *Note sulle riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1/2015, 300; G. DI COSIMO, *Molto rumore per nulla*, cit., 853; R. BIN, *Intervento*, cit., 296 (si veda anche F. BIONDI, *Intervento*, in AA.VV., *Dieci domande*, cit., 297); G. BRUNELLI, *Alcuni nodi (che andranno sciolti) presenti nel procedimento legislativo bicamerale e nel «voto a data certa»*, in AA.VV., *Cambiare la Costituzione?*, cit., 104 ss.

⁵⁷ Cfr. quanto osservano G. DI COSIMO, *Incoerenze*, cit., 154; R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza*, cit., 86; A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in www.rivistaaic.it, 2/2015, § 2; U. DE SIERVO, *Risposte a venti domande sulle riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1/2015, 142; M.A. ORLANDI, *Alcune osservazioni sulla riforma del procedimento legislativo e il ruolo del Senato*, in AA.VV., *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi"*, cit., 102; G. BRUNELLI, *La funzione legislativa*, cit., § 2; Q. CAMERLENGO, *Principi di risposte*, cit., 177 s., e A. SAITTA, *Risposte ai quesiti del Forum di Diritti regionali*, entrambi in www.dirittiregionali.org, 2/2016, 244; C. SALAZAR, *Intervento*, in AA.VV., *Dieci domande*, cit., 322. Questo è ciò che potrebbe accadere soprattutto perché la stessa scelta, "a monte", di coloro che dovranno sedere in Senato potrebbe essere condizionata e muovere dall'appartenenza politica, più che da altre logiche (cfr. I. RUGGIU, *Il futuro Senato della Repubblica*, cit., 120). In argomento, v., da ultimo, anche E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 40 s. e 65 ss.

È stato fatto notare che questo rischio si sarebbe potuto evitare prevedendo il voto unitario (C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo*, cit., § 2), che però appare inconciliabile con il divieto di mandato imperativo (cfr. R. BIFULCO, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, in *Le Regioni*, 1/2015, cit., 74; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 39).

⁵⁸ Sul punto, cfr. L. VIOLINI, *Note sulle riforme costituzionali*, cit., 301; E. CATELANI, *Il nuovo Senato*, cit., 402; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 67.

chi lo ha eletto; tuttavia, la suddetta funzione di raccordo incontra l'insuperabile l'ostacolo rappresentato dal «mero ruolo consultivo»⁵⁹ al Senato in prevalenza riconosciuto in sede di procedimento legislativo (ma sul punto si tornerà).

Altra cosa – e su questo non c'è bisogno di soffermarsi più di tanto – è rappresentare le istituzioni grazie alle quali, per il fatto di esserne parte, il singolo consigliere e sindaco si ritrovano a poter sedere in Parlamento. Ed infatti il non venir meno del divieto di mandato imperativo per i senatori appare stridere con il loro “mandato” a rappresentare non genericamente la nazione ma, appunto, specificamente le istituzioni di “provenienza”⁶⁰; in questo, forse, si sarebbe potuto seguire meglio l'esempio tedesco, dove chi siede nel *Bundesrat* è chiamato a rappresentare la volontà del *Land* al quale appartiene⁶¹. Una cosa, però, è certa: non avrebbe senso legare ad un mandato i senatori di nomina presidenziale (si tratta, infatti, di una eventualità fuori da ogni logica giuridica), che però non si comprende cosa ci facciano in una Camera rappresentativa delle istituzioni (= istanze) territoriali⁶².

Al di là di queste osservazioni, resta il dato che non tutte le istituzioni territoriali vengono rappresentate; perché proprio alle città metropolitane ed ai c.d. “territori di area vasta”, al centro dell'attenzione negli ultimi tempi, non viene riconosciuto il “diritto” ad essere anch'essi rappresentati in sede parlamentare⁶³? Volendo lasciare così le cose, si dovrebbe almeno specificare che i senatori sono rappresentativi solo “di alcune” istituzioni territoriali. Una questione che appare cruciale è che essi non smettono di essere consiglieri o sindaci, pertanto è da chiedersi come siano

⁵⁹ A. IACOVIELLO, *Il coinvolgimento del Senato nell'iter di formazione delle leggi*, cit., § 3.

⁶⁰ Cfr. R. BIFULCO, *Osservazioni sulla riforma*, cit., 70 ss.; P. CARETTI, *Venti domande*, cit., 104; G. DI COSIMO, *Molto rumore per nulla*, cit., 853; E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Regioni*, 1/2015, 167; B. CARAVITA, *Riformare (finalmente) la Costituzione del '48 per salvare la Costituzione del '48*, in www.federalismi.it, 1/2016, 5; B. PEZZINI, *Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali*, in www.dirittiregionali.org, 2/2016, 253.

⁶¹ Tra i tanti, v. A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire*, cit., § 2; G. DI COSIMO, *Incoerenze fra fine e mezzi*, in *Le Regioni*, 1/2015, 154; M. D'AMICO, *Risposte ai quesiti*, cit., 210. Di diverso avviso, pare L. VIOLINI, *Note sulle riforme*, cit., 300, che esplica le ragioni per cui sarebbe «pressoché impossibile pensare ad un vincolo di mandato», mettendo in luce come sia diversa la situazione tedesca; anche L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, in *Le Regioni*, 1/2015, 285, in generale ritiene che sia il caso di discostarsi dall'esperienza della Germania.

Da ultimo, una ricostruzione in chiave comparata è di M. CALAMO SPECCHIA, *Un'analisi comparata del nuovo Senato della Repubblica disciplinato dalla legge costituzionale: verso quale bicameralismo?*, in www.rivistaaic.it, 3/2016, ad avviso della quale il modello di Senato che si vorrebbe proporre con la riforma, sotto il profilo della composizione, è «un'ibridazione tra il sistema austriaco e quello tedesco» (§ 2).

⁶² Si tratta di un vero «obbrobrio costituzionale», meritevole di essere inserito in un eventuale «bestiario costituzionale», secondo R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza*, cit., 84; sul punto, v. quanto osservano anche E. CATELANI, *Venti risposte*, cit., 109 s., G. DI COSIMO, *Risposte ai quesiti del Forum di Diritti regionali*, in www.dirittiregionali.org, 2/2016, 351, e E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 60.

⁶³ G.M. SALERNO, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi*, cit., § 2; cfr. anche I. RUGGIU, *Il futuro Senato della Repubblica*, cit., 131, e L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione*, cit., 285.

materialmente conciliabili l'impegno parlamentare e quello in Consiglio regionale o in Comune⁶⁴. Non a caso, c'è chi ha parlato a tal proposito di «dopo-lavoro»⁶⁵ per indicare l'incarico al Senato e chi, invece, ha definito i senatori «personaggi in cerca di autore che non agiscono in nome e per conto delle loro istituzioni – né potrebbero stante il divieto di vincolo – ma non agiscono neppure in rappresentanza del territorio, che effettivamente non li ha selezionati a tal fine»⁶⁶; senza escludere che al Senato possano ambire «vecchie glorie della politica nazionale»⁶⁷.

In aggiunta a quanto detto, mi sembra *tranchant* il fatto che, da un lato, si voglia valorizzare l'autonomia (come, d'altra parte, si cercò di fare con la riforma del 2001) e che, dall'altro, il ruolo del Senato – che dovrebbe essere il primo artefice di questa opera di promozione – verrebbe svuotato di poteri, a cominciare da quello di normazione⁶⁸; le funzioni ad esso riconosciute, tuttavia, non sembrano affatto trascurabili, come adesso dirò. Seppure questa considerazione possa apparire semplicistica e, comunque, ormai “inflazionata” per la mole di commenti in cui essa – nella sostanza – è contenuta, non pare che la si possa sottovalutare; i senatori potranno davvero, come si legge nella Relazione di accompagnamento, «favorire il protagonismo dei territori nella composizione dell'interesse generale e la compiuta espressione del loro ruolo nel sistema istituzionale»? In merito, qualche perplessità sorge.

Per quanto detto, allora, non ci si dovrà meravigliare se un “domani” il Senato, non per “colpa” sua, assumerà un ruolo ed un posto nell'ordinamento non del tutto “sovrapponibile” con il dettato della Carta, come (e, soprattutto, se) riformata; i senatori, in ultima analisi, svolgeranno il

⁶⁴ Unico riferimento a quanto si sta ora dicendo pare essere quello dell'art. 63 (art. 5 del d.d.l.): «il regolamento stabilisce in quali casi l'elezione o la nomina alle cariche negli organi del Senato della Repubblica possono essere limitate in ragione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali». Cfr., tra gli altri, A. IACOVIELLO, *Il coinvolgimento del Senato*, cit., § 3.

⁶⁵ E. ROSSI, *Senato delle autonomie: una composizione da rivedere (è possibile un Senato di dopolavoristi?)*, in www.federalismi.it, 8/2014, 5 del *paper*, e ID., *Una Costituzione migliore?*, cit., 50 ss.; possibilista sulla conciliabilità dei due ruoli sembra C. FUSARO, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1/2015, 161.

Non è mancato chi ha poi rilevato che «l'elezione a senatore sarà essenzialmente vissuta come (significativo) tassello del proprio *cursus honorum* politico-istituzionale» (M. MALO, *Risposte ai quesiti del Forum di Diritti regionali*, in www.dirittiregionali.org, 2/2016, 100). Accenna a tale questione anche E. DE MARCO, *Spunti di riflessione sulla riforma costituzionale “Renzi-Boschi”. Una riforma ormai improcrastinabile non prima peraltro di ambiguità e nodi irrisolti*, in www.rivistaaic.it, 2/2016, § 2.

⁶⁶ A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire*, cit., § 2.

⁶⁷ R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza*, cit., 89.

⁶⁸ Cfr., tra i molti altri, anche G.M. SALERNO, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi*, cit., § 2; I. RUGGIU, *Il futuro Senato della Repubblica*, cit., 120. Non manca chi rileva che il «reale obiettivo della nuova riforma del titolo V consiste nel ‘dequotare’ l'autonomia regionale da un livello politico-legislativo ad un livello amministrativo» (G. SCACCIA, *Intervento al dibattito su la riforma del Senato e del titolo V della Costituzione, nell'ambito del master in Istituzioni parlamentari “Mario Galizia” per consulenti d'assemblea*, in www.rivistaaic.it, 3/2016).

compito come potranno, muovendosi negli spazi (angusti e stretti) per essi costituzionalmente delineati e ad essi riconosciuti, e questo – a me pare – non consentirà loro di realizzare nei fatti i *desiderata* di chi questa riforma l’ha voluta e concretizzata.

4. Segue: *Ancora sul ruolo del Senato, con particolare riferimento all’attività di indirizzo politico ed alla funzione legislativa*

Il fatto che al Senato non si voglia affidare l’attività (o, se si preferisce, la funzione, come recita il d.d.l.) di indirizzo politico è logica conseguenza (o presupposto, dipende da quale prospettiva si guardi la cosa) del mutamento del rapporto di fiducia, che diverrà “a due” interessando non più il Senato, ma solo la Camera dei deputati; il che, a sua volta, è dovuto alle diverse modalità di elezione delle due Camere⁶⁹.

Ora, se sul piano formale il rapporto fiduciario legherà necessariamente soltanto Governo e Camera (così è scritto e così sarà), non è detto che, seppure estromesso, il Senato non finirà per influenzare l’indirizzo politico⁷⁰. Ciò che fa pensare che possa avverarsi una eventualità del genere è il ventaglio di poteri (che «non sono di poco conto»⁷¹) riconosciuti al Senato⁷². Se infatti la riforma andrà a buon fine, la seconda Camera «concorrerà» all’esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all’esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l’Unione europea. Parteciperà alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi e delle politiche dell’Unione europea. Valuterà le politiche pubbliche e l’attività delle pubbliche amministrazioni e verificherà l’impatto delle politiche dell’Unione europea sui territori. Concorrerà ad esprimere pareri sulle

⁶⁹ D’altra parte, non avrebbe potuto essere diversamente per il fatto che, com’è noto, solo la Camera – per precisa scelta dei riformatori – è eletta a suffragio universale.

⁷⁰ Cfr. anche quanto osserva G. MOBILIO, *L’esclusione del Senato dal rapporto fiduciario: una riflessione a partire dalla nozione di indirizzo politico*, in AA.VV., *Le proposte di riforma della Costituzione*, a cura di A. Cardone, Napoli 2014, 331; A. RUGGERI, *Molti quesiti*, cit., 668.

⁷¹ M. D’AMICO, *Risposte ai quesiti*, cit., 210. Sulla possibile “incidenza” che svolgerà il Senato, v. B. CARAVITA, *La riforma Renzi - Boschi*, cit., § 6.3.

⁷² Sebbene, come osserva L. RONCHETTI, *Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, in www.costituzionalismo.it, 3/2015, § 8, unica funzione affidata in via esclusiva alla seconda Camera sia di natura tecnico-amministrativa e non certo di indirizzo politico (il riferimento è al compito del Senato, di cui ora si dirà nel testo, di «valutare le politiche pubbliche e l’attività delle pubbliche amministrazioni e verificare l’impatto delle politiche dell’Unione europea sui territori»).

nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato» (secondo la formulazione del nuovo art. 55 Cost.).

Con particolare riferimento alla funzione legislativa, diversi sono i casi in cui il Senato dovrebbe partecipare alla formazione delle leggi insieme alla Camera dei deputati⁷³, specie per ciò che concerne le norme volte alla determinazione delle forme e dei termini della «partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea», ma anche quello delle leggi «che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea» (art. 80).

Con legge approvata dalle due Camere, previa «intesa tra lo Stato e la Regione interessata», potrà aversi la definizione di particolari forme di autonomia, in relazione a talune delle materie indicate nell'art. 117, II comma, di natura marcatamente politica, che «possono essere attribuite ad altre Regioni» (116, III comma).

In via preliminare, occorre osservare che la stessa funzione “principe” attribuita al Senato e cioè, come detto, quella di raccordo non sembra possa essere sganciata ed essere considerata “cosa altra” rispetto all'indirizzo politico, per la banale considerazione che non sono solo gli enti territoriali (con le loro istituzioni) a dover essere raccordati con l'ente maggiore, ma pure viceversa; se ciò si condivide, non si può fare altro che immaginare in cosa questa attività di raccordo possa concretamente consistere⁷⁴: a me pare, che essa non possa che riguardare la “sede politica”, in essa gli interessi dovendo trovare sintesi ed adeguata composizione. Se ne ha che l'indirizzo politico non può che rimanere condizionato e influenzato dal compito che il Senato è primariamente chiamato a svolgere.

Pertanto, se per un verso il ruolo del Senato appare palesemente (e volutamente) ridimensionato, per altro verso lo stesso si presenta potenzialmente rilevante sul versante dei rapporti con l'Unione Europea⁷⁵. Viene allora da chiedersi se ed in che misura la seconda Camera

⁷³ Come osserva C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo*, cit., § 2, il Senato si troverà a legiferare insieme all'altra Camera in casi e per interessi che esulano la «mera dimensione locale». In argomento, v., da ultimo, E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 87 ss.

⁷⁴ Che il lemma “raccordo” appaia “fumoso” lo rileva C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo*, cit., § 4; cfr. anche A. FUSCO, *I nuovi scenari del regionalismo*, cit., 139 ss.; parlando del ruolo che dovrebbe avere il Senato, A. MORRONE, *Lo Stato regionale e l'attuazione dopo la riforma costituzionale*, in www.rivistaaic.it, 2/2016, § 2, discorre di «intermediazione politica» nelle relazioni tra i diversi enti. Per un'analisi dei diversi piani sui quali la suddetta funzione di raccordo si dovrebbe esplicare, v., da ultimo, F. BERTOLINI, *Le funzioni delle Camere (art. 55 Cost.)*, in AA.VV., *Commentario alla riforma*, cit., 10 ss.

⁷⁵ Cfr. G. PUCCINI, *La riforma del bicameralismo in Italia nella XVII legislatura: dalla Relazione dei «Saggi» alla proposta Renzi* e S. BARONCELLI, *I rapporti con l'Unione europea* entrambi in AA.VV., *Le proposte di riforma della Costituzione*, cit., rispettivamente 65 e 168 ss.; E. ALBANESI, *Il nuovo Senato ed i raccordi con l'Unione europea*,

potrà avere un peso in politica estera⁷⁶. E quest'ultima non è forse una componente fondamentale dell'indirizzo politico, tale che possa condizionare – e molto – quest'ultimo⁷⁷? Inoltre: i rapporti con l'Unione Europea non costituiscono a loro volta un “campo d'azione”, un ambito in grado di condizionare le dinamiche interne al nostro ordinamento e di incidere a fondo sulla nostra società? La stessa riforma di cui stiamo discorrendo non è forse stata molto influenzata o per lo meno stimolata, come dicevo in apertura, dai “*diktat*” europei in tema di bilancio⁷⁸? Insomma, l'apertura del nostro ordinamento al livello sovranazionale (e, in specie, dell'Unione Europea) diventa (*rectius*, dovrebbe diventare) sempre più un obiettivo da conseguire con la stessa azione di Governo, quest'ultimo – con gli “strumenti costituzionali” a ciò preposti (si pensi agli artt. 10, 11 e 117, I comma, Cost.) – dovendo assecondare ed anzi incoraggiare, almeno a mio modesto avviso, questa apertura; il tutto nel pieno rispetto dei principi fondamentali della Carta. È proprio questa, infatti, una strada che non ci si può privare di percorrere coraggiosamente per, a tacer d'altro, una sempre migliore salvaguardia dei diritti fondamentali.

In aggiunta a quanto osservato, non si può poi sminuire il rilievo della competenza in base alla quale al Senato spetta la valutazione delle politiche pubbliche⁷⁹ e non si può dimenticare che la legge stessa è, com'è noto, un atto politico alla cui formazione la seconda Camera è molte volte – come detto – chiamata a partecipare; che poi il ruolo del Senato possa rivelarsi poco influente, alla luce dei numeri, è da verificare. L'idea, però, che i voti dei senatori potranno essere utili all'approvazione delle leggi bicamerali muove dalla considerazione, che facevo poc'anzi, in base alla quale è ben possibile che il Senato possa rivelarsi una Camera molto più “politica” che “territoriale” di quanto possa immaginarsi (per le varie ragioni che si sono già, in parte,

in AA.VV., *Forum sul d.d.l. costituzionale “Renzi-Boschi”*, cit., 73 ss.; A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, in *Le Regioni*, 1/2015, 247 s., ma anche 256; F. BERTOLINI, *Le funzioni delle Camere*, cit., 19 ss.; M. D'AMICO, *Risposte ai quesiti*, cit., 210 s.; C. PINELLI, *Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, in www.rivistaaic.it, 1/2016.

⁷⁶ E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1/2015, 210, ricorda che la politica estera è materia di competenza esclusiva dello Stato; ad avviso dell'A., «può sollevare dubbi» il fatto che sono leggi bicamerali quelle che «autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea» (art. 80 Cost.).

⁷⁷ Non a caso, P. GIANGASPERO, *Risposte ai quesiti del Forum di Diritti regionali*, in www.dirittiregionali.org, 2/2016, 374, rileva che la stessa forma di governo potrebbe rimanere influenzata dal ruolo che svolgerà il Senato (anche) nei rapporti con l'Unione europea.

⁷⁸ Cfr. A. RUGGERI, *La riforma Renzi e la specialità regionale*, cit., 395.

⁷⁹ Cfr. quanto osservano, tra gli altri, P. GIANGASPERO, *Risposte ai quesiti*, cit., 374 s., e E. CATELANI, *Il nuovo Senato*, cit., spec. 399 s.

accennate)⁸⁰. Infatti, se in quella sede i gruppi si delineeranno per appartenenza politica e se quindi consiglieri regionali e sindaci, nel loro operato da senatori, finiranno per subire il fascino dei loro interessi di parte (politica piuttosto che territoriale)⁸¹, ben si comprende che la loro influenza – pure in sede legislativa – potrebbe costituire un dato tutt’altro che irrilevante, andando a rafforzare quella delle forze presenti nell’altra Camera, ragionando quindi in un’ottica di maggioranza ed opposizione⁸². Inoltre, se quanto ora paventato dovesse accadere, viene da immaginare che soggetti politicamente schierati o comunque orientati non si lasceranno estromettere facilmente dall’indirizzo politico, cercando in qualche modo – seppure indirettamente e magari anche involontariamente oppure volutamente⁸³ – di influenzarne i “contorni” ed il “corso”⁸⁴.

Ancora una volta, però, siamo nel campo delle pure astrazioni; molto dipenderà, a mio avviso, non solo dalle regole scritte, ma soprattutto dalla personale caratterizzazione della carica, dal modo cioè con il quale ogni senatore interpreterà il proprio ruolo⁸⁵, nella scelta – connotata da una incontrollabile discrezionalità – di rimanere fedele (e quanto) alle intenzioni di chi ha posto mano alla revisione costituzionale⁸⁶, pur restando in ogni caso nella cornice della conformità alla Carta.

⁸⁰ Non manca in dottrina chi rileva, però, che l’ampio scarto numerico tra deputati e senatori renderà il contributo di questi ultimi di scarso peso specie nell’esercizio di talune competenze (cfr. A. PACE, *La riforma Renzi-Boschi*, cit., § 6.2).

⁸¹ ... perché è «secondo la ‘propria’ visione politica» che presumibilmente svolgeranno il loro ruolo (M. D’AMICO, *Risposte ai quesiti*, cit., 210).

⁸² ... come osserva D. CODUTI, *Il Titolo V della Parte II della Costituzione*, cit., § 4. Sulle conseguenze delle maggioranze che si formeranno al Senato nonché sulle «difficoltà di ‘governar[]e’» e sulle modalità grazie alle quali esse si avranno, v. E. GASPARINI-P. COSTA, *Il nuovo Senato*, cit., 449.

⁸³ Cfr. quanto osserva R. BIN, *Oltre il velo d’ignoranza*, cit., 89.

⁸⁴ C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo*, cit., § 4, rileva che la seconda Camera «non può certo atteggiarsi a organo *super partes*»; F. BAILO, *L’incidenza delle riforme istituzionali sulla forma di governo: verso correttivi alla Westminster senza “stabilità” dell’esecutivo?*, in AA.VV., *Forum sul d.d.l. costituzionale “Renzi-Boschi”*, cit., 171; R. BIN, *Oltre il velo d’ignoranza*, cit., 86; D. CODUTI, *Il Titolo V della Parte II della Costituzione*, cit., § 4, riferendosi al Senato, discorre di «ruolo di contemperamento dell’indirizzo politico definito dal Governo e dalla maggioranza presente nella Camera dei deputati». Del Senato come «atipica camera politica» discorre anche G. DI COSIMO, *Risposte*, cit., 351 (ma v. anche 352); che la seconda Camera, in generale, possa non avere un «ruolo marginale» ed anzi che abbia la «possibilità di svolgere un ruolo ‘politico’ tutt’altro che trascurabile» lo rileva, da ultimo, anche N. LUPO, *Risposte ai quesiti del Forum di Diritti regionali*, in www.dirittiregionali.org, 2/2016, 385; di «ruolo politico significativo» della seconda Camera discorre anche E. CATELANI, *Il nuovo Senato*, cit., 399 (l’A., commentando alcune delle competenze del Senato, parla di una «diversa espressione del potere d’indirizzo politico»).

⁸⁵ Cfr. quanto osserva E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 144.

⁸⁶ Che poi quanto si sta ora dicendo rappresenti una forzatura della carica (se non addirittura una patologia del sistema), non esime dal ritenere che si tratti di una eventualità certamente prospettabile e peraltro, allo stato, in alcun modo evitabile (se non con lo strumento della successiva non rielezione di quel senatore). Peraltro, sembra difficilmente immaginabile che, nel rappresentare le istituzioni territoriali, i senatori accettino di buon grado di farsi promotori di interessi che si intestino a forze politiche lontane dalla propria. Inoltre, a suffragare questo convincimento, non si può fare a meno di aggiungere che la carica di senatore potrebbe trattarsi, per alcuni, di un modo per realizzare propri obiettivi politici, usufruendo della posizione privilegiata che essa attribuisce a chi la ricopre; inoltre potrebbe trattarsi di

Semplici osservazioni, queste, da mettere alla prova dell'esperienza, nel convincimento però che spesso le questioni che possono rivelarsi più problematiche siano quelle che abbiamo sotto gli occhi, che sorgono dalla osservazione della realtà circostante e, nel caso che ci riguarda, dall'analisi di previsioni normative dalla apparentemente piana interpretazione, ma che invece celano non poche criticità che sono pronte a mostrare in tutta la loro carica dirompente al momento della loro applicazione pratica nel quotidiano dispiegarsi e svolgersi delle dinamiche ordinamentali, sotto il duplice profilo dell'atteggiarsi della forma di Stato e della forma di governo.

5. Conclusioni

Prima di chiudere, si rende opportuna qualche ultima considerazione.

A prescindere da quelle che possono essere le tante valutazioni che possano farsi a proposito della riforma, non sembra persuasiva la critica radicale avanzata da coloro che ritengono che la nostra Carta, coi valori che in essa sono iscritti, sia sotto violento attacco e grave minaccia nell'attuale contesto⁸⁷. Se, dunque, la riforma lascerà un segno sugli equilibri istituzionali che connotano la forma di governo (con ogni probabilità, accentuando la tendenza al rafforzamento del Governo e, per esso, del Presidente del Consiglio)⁸⁸, non sembra che essa possa portare ad un'alterazione della forma di Stato, quanto meno nel senso della fuoruscita dall'ambito della liberal-democrazia.

soggetti che, privi di realistiche possibilità di accesso alla Camera dei deputati, potrebbero approfittare della più agevole "scorciatoia" della seconda Camera per perseguire, appunto, interessi di parte. Purtroppo, anche questa non è un'ipotesi da potere scartare *a priori*, sebbene non sia auspicabile ed anzi sia da scongiurare.

⁸⁷ Concorro, infatti, con M. CECCHETTI, *Intervento*, in AA.VV., *Dieci domande*, cit., 227; v. anche A. MORRONE, *Intervento*, in AA.VV., *Dieci domande*, cit., 235. Al riguardo, E. BALBONI, *Intervento*, in AA.VV., *Dieci domande*, cit., 278, ha osservato che «chi denuncia una "torsione autoritaria" e parla di "minaccia alla democrazia" è fuori strada» (al riguardo, v. anche U. ALLEGRETTI-E. BALBONI, *Perché non ci schieriamo sul referendum*, in www.rivistaaic.it, 2/2016).

⁸⁸ Cfr. quanto osservano, tra gli altri, R. CHERCHI, *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la "presidenzializzazione" del Governo*, in www.costituzionalismo.it, 3/2015, 161 ed E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 68, che richiama M. VOLPI, *Le riforme e la forma di Governo*, in www.rivistaaic.it, 2/2015, § 3. In argomento, v. anche F. GIUFFRÈ, *Riflessioni sulla riforma costituzionale attraverso il prisma della storia repubblicana*, in www.federalismi.it, 12/2016, 4 ss. del *paper*; E. DE MARCO, *Spunti di riflessione sulla riforma costituzionale "Renzi-Boschi"*, cit., § 3; M. CALAMO SPECCHIA, *Un'analisi comparata*, cit., § 3; E. CHELI, *La forma di governo nel disegno della riforma costituzionale*, e M. VILLONE, *La forma di governo nella legge costituzionale Renzi-Boschi e nell'Italicum*, entrambi in AA.VV., *Cambiare la Costituzione?*, cit., rispettivamente 197 ss. e 203 ss.

Sembra di diverso avviso, S. GAMBINO, *Revisione costituzionale, riforma elettorale, (crisi dei) partiti politici*, cit., spec. § 6, e ID., *Revisione costituzionale e riforma elettorale*, cit., 367 s.

Ecco, allora, che nella solitudine dell'urna dovremo preoccuparci di esprimere una preferenza senza il terrore che il nostro sistema istituzionale e costituzionale ne sia sconvolto; e qui arriviamo ad un punto fondamentale, almeno a mio avviso: dovremo decidere se la scelta per il *sì* o per il *no* debba essere condizionata da valutazioni di natura politica o giuridica. Se scegliamo il primo corno dell'alternativa, nel voto saremo certamente influenzati dalle conseguenze che sul piano politico, appunto, la novità o la conservazione dell'esistente potrà avere; ossia penseremo all'opportunità che il Governo Renzi continui ad operare (nel primo caso) oppure a cosa potrebbe accadere (di meglio o di peggio) se l'attuale Presidente del Consiglio dovesse dimettersi (nel caso in cui la riforma non andasse a buon fine, come egli stesso ha pubblicamente dichiarato⁸⁹). Scegliendo, invece, il secondo corno dell'alternativa (ossia la prevalenza di ragioni giuridiche, come sia più opportuno fare⁹⁰), saremo condizionati da (e portati a fare) valutazioni di merito e di metodo: in base alle prime cercheremo di comprendere se gli elementi positivi della revisione siano preponderanti rispetto alle non poche contraddizioni presenti nel testo della riforma (ed in base a questo metteremo la nostra croce sulla scheda); secondo le valutazioni di metodo, diversamente, dovremo interrogarci in merito all'opportunità di esprimere una preferenza attraverso un referendum (che, come detto e come si sa, la procedura dell'art. 138 Cost., a tali condizioni, non prevede)⁹¹. A quest'ultimo proposito, sono tra coloro che ritengono che non sia possibile esprimere un secco *sì* o un netto *no* ad una revisione così ampia⁹², potendoci ben essere talune modifiche con cui si concorda ed altre che si vorrebbero evitare; in altre parole, il singolo cittadino non potrebbe fare altro che operare un personale bilanciamento tra gli aspetti positivi e quelli negativi della

⁸⁹ Cfr., sul punto, quanto osserva A. ANZON, *Perché non convincono le ragioni del no al referendum costituzionale*, in www.rivistaaic.it, 2/2016, § 2. Non è tuttavia da escludere la eventualità che, anche nel caso che la riforma dovesse essere bocciata, il Governo non si dimetta.

⁹⁰ Mi sento, infatti, di concordare con quanto osserva E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 223.

⁹¹ Non poche perplessità sono state espresse da P. CARNEVALE, *Considerazioni critiche sull'iter e sulla procedura referendaria*, in www.federalismi.it, 12/2016. Che il «referendum costituzionale abbia finalità tendenzialmente oppostive» lo ha rilevato, di recente, anche A. REPOSO, *Sulla natura giuridica del referendum costituzionale*, in www.rivistaaic.it, 3/2016, § 3; ed infatti, piuttosto che a «“garanzia” delle minoranze» esso è a «“conferma” dell'operato della maggioranza» (V. TONDI DELLA MURA, *Se il rimedio è peggio del male*, cit., § 2). V. anche M. MANETTI, *L'art. 138 Cost. e la mossa del cavallo*, in AA.VV., *Scritti in onore di G. Silvestri*, Torino 2016, 1309 ss.

Sull'iter seguito per la riforma, v. da ultimo AA.VV., *Dieci domande*, cit., 221.

⁹² Si ha contezza che la critica della disomogeneità del quesito sia facilmente superabile; si potrebbe rilevare che una cosa è il referendum *ex art* 75 Cost. ed altra quello *ex art*. 138 Cost. (F. POLITI, *La revisione costituzionale*, cit., § 2). Sul punto, in dottrina sono state manifestate, com'è noto, opinioni discordi; cfr., ad es., quanto osservano S. GAMBINO, *Revisione costituzionale e riforma elettorale*, cit., 360; A. ANZON, *Perché non convincono*, cit., § 6; B. CARAVITA, *La riforma Renzi-Boschi*, cit., § 17.1; A. PACE, *La riforma Renzi-Boschi*, cit., § 4, e ID., *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in www.rivistaaic.it, 2/2016; E. ROSSI, *La riforma costituzionale*, cit., § 4; M.A. CABIDDU, *Il pacchetto (delle riforme costituzionali) e lo spacchettamento*, in AA.VV., *Cambiare la Costituzione?*, cit., 264 ss.

riforma e di conseguenza votare. Rimane fermo, però, che nulla osta, da un punto di vista “formale”, ad un quesito referendario di questo tipo⁹³.

In definitiva, quindi, ciò che lascia perplessi è il “metodo (sbagliato)”⁹⁴ utilizzato nonché la deriva (esageratamente) politica della riforma. Senza entrare in contraddizione con quanto già osservato in apertura dello scritto, la Costituzione ed ogni sua riforma non dovrebbero avere coloriture politiche, per quanto sia inevitabile che le abbiano; ogni legislatore di riforma, infatti, almeno stando al piano del “dover essere”, dovrebbe porre mano alla riscrittura della Carta restando “dalla parte” della Carta stessa (e non della propria fazione partitica), così come adattata al contesto storico-sociale di riferimento⁹⁵; e invece si fa della revisione (come già detto all’inizio di queste brevi riflessioni) uno strumento di lotta politica: anche se questo appare comprensibile non è però giustificabile, trattandosi di una stortura (o, addirittura, di una rottura) del sistema ed anche dello stesso “fare politica”, come virtù volta al bene comune. Ciò è quanto accade soprattutto quando (come nel nostro ed in altri casi) le revisioni della Carta sono promosse dal Governo; sarebbe auspicabile, piuttosto, che sia restituito al Parlamento il suo ruolo di principale artefice delle modifiche costituzionali⁹⁶ (che poi in questa occasione le Camere fossero pienamente legittimate – o meno – ad intervenire è altra cosa alla quale si è già accennato).

Prima di concludere, un’ultima considerazione ritengo di voler fare. Le tante audizioni dei tecnici del diritto non sono bastate a scongiurare il rischio di contraddizioni interne al testo di riforma⁹⁷, sebbene – stando a quanto detto da alcuni – «non sempre i mali vengono per nuocere»⁹⁸; a tal proposito, se per un verso è vero che più ampia è la modifica della Carta e maggiore è la possibilità che essa presenti incongruenze, per altro verso, viene istintivo domandarsi che peso abbiano avuto i giuristi durante l’*iter* di revisione costituzionale. È certamente vero che la procedura *ex art. 138 Cost.* è affidata alla classe politica, ma quest’ultima non può prescindere dagli specialisti

⁹³ ... come rilevano in tanti (sul punto, v. AA.VV., *Dieci domande*, cit., 340 ss.).

⁹⁴ ... per riprendere A. PACE, *Il metodo (sbagliato) della riforma. Note critiche al d.d.l. cost. n. 813 Sen.*, in www.costituzionalismo.it, 1/2013.

⁹⁵ Dovrebbe trattarsi, in altre parole, di una «manutenzione» dei valori costituzionali nelle mutate condizioni storiche», il che non esclude «mutamenti costituzionali anche significativi» (v. G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., 255).

⁹⁶ E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 28 s. Cfr., in argomento, le osservazioni di M. CECCHETTI, *Intervento*, cit., 227.

⁹⁷ E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 222.

⁹⁸ S. STAIANO, *Le leggi monocamerali*, cit., § 6, osserva infatti 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».

del diritto⁹⁹; tra la prima e i secondi dovrebbe infatti concludersi un’“alleanza”, che si traduca in una collaborazione virtuosa volta ad individuare la soluzione migliore in vista dell’adattamento della Carta costituzionale (e quindi dell’ordinamento) ai tempi e ai luoghi in cui si opera. Non certo per fare bieco campanilismo, a me pare che il ruolo del giurista dovrebbe restare di cruciale rilievo, anche se – come si è veduto – così non è stato (e non è), perlomeno con riferimento alla riforma in esame: un ruolo, dunque, di “insostituibile ordinatore” che è però chiamato a dismettere «la veste dell’ancillare esegeta di un testo legislativo scambiato per un testo sacro» e, al tempo stesso, a sentirsi «realizzatore di quella storia vivente che è il diritto»¹⁰⁰ attraverso un atteggiamento di critica costruttiva¹⁰¹; per queste ragioni ed a queste condizioni, i tecnici del diritto meriterebbero di essere presi in maggiore (e non formale) considerazione rispetto a quanto accaduto con la riforma in discorso¹⁰².

Non resta, allora, che attendere l’esito del referendum per conoscere il destino della Costituzione, nella consapevolezza che quanto osservato anche in questo scritto potrebbe essere contraddetto dall’esperienza (nel caso in cui la riforma “passasse”). A questo punto giunti, se da un lato non mi reputo tanto pessimista da dire di aver finora discorso del nulla, dall’altro, tuttavia, rimango dell’idea già espressa in apertura: una cosa è commentare una futura legge di revisione costituzionale, indagandone le sue potenzialità, altro è verificare come essa trovi concretamente attuazione ed applicazione. Ancora una volta sono (e saranno) i fatti, e non le mere ipotesi, ad avere il sopravvento e ad acquisire maggior pregio; ecco perché non rimane che dire, come recita una famosa canzone, “chi vivrà vedrà”...

⁹⁹ Cfr. A. IACOVIELLO, *Il coinvolgimento del Senato nell’iter di formazione delle leggi*, cit., § 4, in chiusura dello scritto.

¹⁰⁰ ... per riprendere le parole di P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari 2009, 112.

¹⁰¹ Cfr. quanto osserva S. STAIANO, *Le leggi monocamerali*, cit., § 1.

¹⁰² Come osserva G. AZZARITI, *Vento di cambiamento*, cit., § 2, «la dimensione tecnica [...] è apparsa del tutto assente, il ruolo dei costituzionalisti è stato assolutamente marginale. Auditati in gran numero, ma mai veramente ascoltati».