

BENIAMINO CARAVITA

Ordinario di diritto pubblico - Università La Sapienza di Roma

Referendum 2016 sulla
**RIFORMA
COSTITUZIONALE**



GIUFFRÈ EDITORE

€ 00,00
023100289



BENIAMINO CARAVITA

Ordinario di diritto pubblico - Università La Sapienza di Roma

Referendum 2016 sulla
RIFORMA
COSTITUZIONALE

Le ragioni del Sì



GIUFFRÈ EDITORE

ISBN 9788814216282

© Copyright Dott. A. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano - 2016
Via Busto Arsizio, 40 - 20151 MILANO - Sito Internet: www.giuffre.it

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Tipografia «MORI & C. S.p.A.» - 21100 Varese - Via F. Guicciardini 66

INDICE SOMMARIO

1.	Premessa	1
2.	Il rispetto del procedimento previsto dall'art. 138	1
2.1.	Le ipotesi derogatorie	2
2.2.	La legittimità dei due procedimenti previsti dall'art. 38	3
2.3.	Il necessario rispetto della lettera e della <i>ratio</i> dell'art. 138: l'iniziativa governativa del ddl	4
2.4.	Conclusioni in ordine al procedimento di revisione	7
3.	Il significato e gli effetti della sent. 1/2014 della Corte costituzionale	8
4.	La discussione parlamentare	10
5.	Il rispetto del testo costituzionale del 1947	11
5.1.	Non vi sono, nella riforma del 2016, disposizioni costituzionali incostituzionali	12
5.2.	Elementi di continuità tra la riforma e il testo del 1947	14
6.	Il superamento del bicameralismo paritario	15
6.1.	Il rigetto del monocameralismo	16
6.2.	Bicameralismo asimmetrico e rapporto di fiducia	16
6.3.	Bicameralismo asimmetrico e procedimento legislativo	18
7.	La riforma della riforma del 2001: la razionalizzazione dei poteri legislativi delle Regioni	20
7.1.	Il recupero della potestà legislativa dello Stato	20
7.2.	Gli spazi della potestà legislativa regionale	22
7.3.	La "clausola di supremazia"	24
7.4.	La ripartizione verticale delle competenze negli Stati composti	24
8.	Le Regioni a Statuto speciale	25
9.	La posizione del Governo in Parlamento	26
9.1.	La "corsia preferenziale" e la limitazione della decretazione d'urgenza	26
9.2.	La mancata adozione di altri strumenti di rafforzamento: non mutano i capisaldi della forma di governo parlamentare	27
10.	Gli altri interventi della riforma	28
11.	Il nuovo Senato della Repubblica	30
11.1.	La composizione del Senato: quale legge elettorale?	30
12.	La tenuta del sistema istituzionale italiano	33
12.1.	L'evoluzione del processo costituzionale europeo	33
12.2.	Il recupero della capacità di direzione dei processi istituzionali	34

	12.3. Il ruolo dei partiti	34
13.	Il rapporto della riforma con la legge elettorale	34
	13.1. Il funzionamento della nuova legge elettorale	35
	13.2. Il “combinato disposto” tra riforma costituzionale e legge elettorale	36
	13.3. Il premio di maggioranza secondo la sentenza 1/2014 . . .	37
	13.4. Le preferenze secondo la sentenza 1/2014	38
14.	Il futuro giudizio della Corte costituzionale	38
	14.1. Premio alla lista o premio alla coalizione: profili di costitu- zionalità	39
	14.2. L’elezione diretta dei capilista: profili di costituzionalità .	39
	14.3. Le possibili conseguenze	40
15.	I sistemi elettorali come strumenti tecnici	40
	15.1. Il bilanciamento tra rappresentatività e governabilità . . .	41
	15.2. Il possibile risultato sistemico della nuova legge elettorale .	42
16.	La maggioranza politica non controlla gli organi di garanzia . .	42
	16.1. Il Presidente della Repubblica	43
	16.2. Corte costituzionale e CSM	43
	16.3. Il rafforzamento delle istituzioni di garanzia e dei contro- poteri	45
17.	Il referendum: la insostenibilità della tesi della necessaria omoge- neità	46
18.	Conclusioni	47

REFERENDUM 2016 SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE: LE RAGIONI DEL SÌ

Beniamino Caravita (*)

1. Premessa.

La riforma 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*” è stata approvata il 12 aprile 2016 dalle due Camere del Parlamento italiano dopo una duplice lettura conforme con le maggioranze richieste dall’art. 138 Cost., comunque vicine al sessanta per cento dei voti parlamentari. Sempre ai sensi dello stesso articolo, si appresta ora ad essere sottoposta ad un referendum popolare per la sua definitiva approvazione. Secondo quanto previsto dall’art. 16 della legge 352 del 1970, il referendum si svolgerà chiedendo l’approvazione del testo deliberato dal Parlamento, identificato con il titolo sopra riportato.

2. Il rispetto del procedimento previsto dall’art. 138.

Va in primo luogo osservato che la revisione costituzionale giunta a compimento parlamentare e sottoposta al voto popolare ha seguito e rispettato il procedimento previsto dall’art. 138 della Costituzione vigente.

(*) Ordinario di diritto pubblico, Sapienza Università di Roma.

2.1. Le ipotesi derogatorie.

Negli ultimi trent'anni ⁽¹⁾, i tentativi di modifica della Costituzione si sono mossi secondo due linee diverse, l'una derogatoria dell'art. 138, l'altra invece rispettosa delle indicazioni procedurali. Finora, tre commissioni bicamerali avevano lavorato a progetti di riforma sulla base di apposite norme e parzialmente in deroga alla procedura prevista dall'art. 138 Cost.: la prima, presieduta da Aldo Bozzi, era composta da 20 deputati e 20 senatori ed ha lavorato tra ottobre 1983 e gennaio 1985 ⁽²⁾; la seconda, presieduta da De Mita prima e dalla Iotti poi, era composta da 30 deputati e 30 senatori e si è riunita dal settembre 1992 all'inizio del 1994 ⁽³⁾; la terza, infine, la Commissione D'Alema, con 35 deputati e 35 senatori, lavorò tra il 1996 ed il 1997 ⁽⁴⁾. In tutti e tre i casi i lavori non sono andati a un buon fine. Nel 2004-2005, un nuovo tentativo è passato attraverso l'ordinaria procedura aggravata di cui all'art. 138 Cost., incappando nella bocciatura referendaria ⁽⁵⁾. Così, dopo svariati tentativi di introdurre procedure derogatorie, sia nella parte iniziale che nella parte terminale del procedimento, l'approvazione della riforma ha invece seguito la procedura ordinaria, così come

⁽¹⁾ Ricorda L. Violante, *Un libro bianco per le riforme*, in *federalismi.it*, n. 13/2014, che dal 1989 si sono succeduti 22 interventi di revisione costituzionale. Tra gli antecedenti negli anni '80 del dibattito sulla riforma costituzionale v. almeno G. Amato, *La grande riforma e l'alternativa della sinistra*, in *Mondoperaio*, 1977, 8; la tavola rotonda in *Storia illustrata*, 1981, n. 283, pp. 27 ss., con P. Barile, A. M. Sandulli, G. Spadolini, U. Terracini; la ricerca del Gruppo di Milano, *Verso una nuova Costituzione*, a cura di G. Miglio, Giuffrè, Milano, 1983.

⁽²⁾ La Commissione fu istituita con le mozioni 1-00013, approvata dalla Camera dei deputati il 12 ottobre 1983, en1-00008, approvata dal Senato della Repubblica il 12 ottobre 1983; la relazione finale fu presentata dal Relatore Aldo Bozzi alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985. V. Atti IX legislatura, doc. XVI-*bis*, n. 3.

⁽³⁾ I lavori si basarono su due atti monocamerali di indirizzo di identico contenuto, approvati nelle sedute del 23 luglio 1993, e sulla legge Cost. n. 1 del 1993, istitutiva della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e di disciplina del procedimento di revisione costituzionale. I lavori sono contenuti in due volumi, pubblicati a cura della Camera dei deputati nel 1995.

⁽⁴⁾ I lavori si basarono sulla legge costituzionale n. 1 del 1997. Fra i tanti commenti, spicca quello a cura di S. Panunzio, *I costituzionalisti e le riforme*, Giuffrè, Milano, 1998.

⁽⁵⁾ Al referendum svoltosi il 25/26 giugno 2006 partecipò il 52,5% degli elettori e si esprime in senso negativo il 61,3% dei votanti.

era successo per le riforme costituzionali del 1999 ⁽⁶⁾ e del 2001 ⁽⁷⁾, ambedue comunque derivanti dalla Commissione bicamerale D'Alema.

Pur se degne di qualche considerazione e più volte avanzate nel trentennale dibattito sulla riforma della Costituzione, in questa occasione sono state nuovamente accantonate sia le proposte di una Assemblea Costituente (che ha sempre avuto autorevoli sostenitori ⁽⁸⁾, ma anche molti agguerriti avversari) sia le ipotesi tendenti a far giungere al legislatore costituzionale proposte dotate di una qualche struttura, sia infine le proposte di obbligatoria sottoposizione a referendum ⁽⁹⁾.

2.2. La legittimità dei due procedimenti previsti dall'art. 38.

Il procedimento di revisione non ha dunque operato “rotture” procedurali e ha rispettato il testo vigente della Costituzione ⁽¹⁰⁾, il quale non differenzia — come pur previsto in altre Costituzioni ⁽¹¹⁾ — fra revisioni puntuali o parziali e revisioni totali. Saggiamente l'art. 138 aveva previsto due procedimenti per la revisione della Costituzione,

⁽⁶⁾ Approvata a maggioranza assoluta e per la quale non fu richiesto referendum.

⁽⁷⁾ Approvata anche essa a maggioranza assoluta e poi sottoposta a referendum, richiesto sia dalla opposizione che dalla maggioranza. Al referendum svoltosi il 7 ottobre 2001 hanno partecipato il 33,9% degli aventi diritto al voto, con una percentuale di voti favorevoli pari al 64% del totale.

⁽⁸⁾ Sulla opportunità di una Assemblea Costituente cfr. sempre il messaggio al Parlamento del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga del 26 giugno 1991. Vedilo pubblicato in *Giur. cost.*, 1991, pp. 3343 ss. (che legava tale proposta ad una individuazione estremamente ampia di principi fondamentali sottratti a revisione costituzionale, tra cui inseriva anche il bicameralismo paritario), con i commenti di A. Anzon, P. Barile, G. Bognetti, P.A. Capotosti, A. Cerri, S. M. Cicconetti, F. Cuocolo, G. D'Orazio, P.G. Grasso, M. Luciani, M. Mazziotti, A. Pace, G.U. Rescigno, A. Ruggeri, F. Sorrentino.

⁽⁹⁾ Da ultimo il ddl costituzionale presentato dal Presidente del Consiglio Enrico Letta (Atti Senato 813) prevedeva funzioni referenti in ambedue le Camere di un Comitato parlamentare bicamerale e la sottoposizione a referendum anche nel caso di approvazione con i due terzi.

⁽¹⁰⁾ Come richiesto sempre da una parte importante della dottrina. V. da ultimo A. Pace, in *La Repubblica* del 1.9.2014, a commento dell'abbandono della procedura derogatoria introdotta dal Governo Letta.

⁽¹¹⁾ Ad esempio, quella svizzera, artt. 193 e 194, in cui si fa riferimento testualmente al principio di unità della materia; ovvero quella spagnola, artt. 167 e 168.

uno con una maggioranza molto elevata, pari ai 2/3 dei membri di ciascuna Camera, in modo da comprendere l'opposizione ovvero una sua parte; l'altro — al fine di evitare blocchi ostruzionistici di una minoranza, pur se importante — con una maggioranza minore (quella assoluta, pari alla metà più uno dei componenti), ma subordinando in tal caso l'approvazione al possibile coinvolgimento popolare tramite il referendum. I due procedimenti appaiono dotati di una *ratio* apprezzabile e, come è evidente, sono ambedue legittimi ⁽¹²⁾. È difficile allora seguire la logica istituzionale di chi, da un lato, critica le proposte derogatorie, dall'altro rifiuta le revisioni costituzionali che seguono il procedimento previsto dall'art. 138; a meno di non pensare ad una Costituzione sostanzialmente immutabile, affidata per la sua evoluzione alla sola giurisprudenza del giudice costituzionale: modello, questo, che si è avverato in alcune esperienze in cui le modifiche costituzionali sono state pochissime (v. in particolare gli Stati Uniti), ma in condizioni costituzionali, istituzionali, sociali completamente diverse.

2.3. Il necessario rispetto della lettera e della *ratio* dell'art. 138: l'iniziativa governativa del ddl.

La scelta di mantenere la procedura di riforma nell'alveo del vigente art. 138 ha comportato per tutti gli attori politici e istituzionali il rispetto della lettera, della logica, della *ratio* intrinseca dell'art. 138, così come inserito nel vigente tessuto costituzionale. Tutte le operazioni tendenti a "scavalcare" la lettera del testo in nome di una *ratio* ricostruita secondo preferenze personali ricadono in quel vizio di

⁽¹²⁾ Precisò M. Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione, presentando il testo nella seduta dell'assemblea costituente del 22 dicembre 1947 in cui la Costituzione venne approvata, "*Questa Carta che stiamo per darci è, essa stessa, un inno di speranza e di fede. Infondato è ogni timore che sarà facilmente divelta, sommersa, e che sparirà presto. No; abbiamo la certezza che durerà a lungo, e forse non finirà mai, ma si verrà completando ed adattando alle esigenze dell'esperienza storica. Pur dando alla nostra Costituzione un carattere rigido, come richiede la tutela delle libertà democratiche, abbiamo consentito un processo di revisione, che richiede meditata riflessione, ma che non la cristallizza in una statica immobilità. Vi è modo di modificare e di correggere con sufficiente libertà di movimento. E così avverrà; la Costituzione sarà gradualmente perfezionata; e resterà la base definitiva della vita costituzionale italiana. Noi stessi — ed i nostri figli — rimedieremo alle lacune ed ai difetti, che esistono, e sono inevitabili*".

“*costruttivismo interpretativo*”, individuato dalla penna di Gustavo Zagrebelsky nella sentenza n. 313 del 2003 della Corte costituzionale, relativa ad una legge della Regione Lombardia, che prevedeva — cercando di “interpretare”, al di là della lettera, la *ratio* della legge cost. n. 1 del 1999 — l'immediato trasferimento della potestà regolamentare dal Consiglio alla Giunta regionale, senza procedere alla preventiva modifica dello Statuto regionale.

E, allora, in primo luogo non esiste alcun problema di ordine costituzionale nel fatto che il testo sia stato presentato dal Presidente del Consiglio e dal Ministro per le riforme istituzionali. Il procedimento disciplinato dall'art. 138 si innesta infatti sul procedimento legislativo ordinario, sicché l'iniziativa legislativa è disciplinata dall'art. 71, che esplicitamente prevede l'iniziativa governativa, la quale, ai sensi dell'art. 87, quarto comma, va autorizzata dal Presidente della Repubblica.

Da un punto di vista politico e istituzionale, l'iniziativa governativa sulla riforma costituzionale deriva strettamente ed esplicitamente dai voti di fiducia che il Parlamento diede sia sulla formazione del governo Letta (alla Camera dei deputati, con 453 voti favorevoli, 153 contrari e 17 astenuti, nella seduta del 29 aprile 2013 e al Senato della Repubblica nella seduta del 30 aprile 2013, con 233 voti favorevoli, 59 contrari e 18 astenuti) che sulla formazione del governo Renzi (al Senato, con 169 voti favorevoli e 139 contrari, nella seduta del 24 febbraio 2014; alla Camera, con 379 voti favorevoli e 220 contrari, nella seduta del 25 febbraio 2014). Senza dimenticare la nomina dopo le elezioni politiche del 2013 dei due gruppi di esperti da parte del Presidente uscente Napolitano per individuare un condiviso programma di riforme costituzionali e le sferzate di Napolitano nel discorso del 22 aprile 2013, in occasione della sua rielezione a Presidente della Repubblica; la nomina da parte del Presidente del Consiglio Enrico Letta di una Commissione di esperti presieduta dal Ministro Quagliariello; ovvero i richiami alle riforme effettuati da Mattarella nel discorso di insediamento come nuovo Presidente della Repubblica.

D'altra parte, non è certo la prima volta che l'iniziativa di un disegno di legge costituzionale viene assunta dal Governo. Senza voler far riferimento ai testi presentati dai capigruppo dei partiti di maggioranza, ovvero ai casi di iniziativa governativa per gli Statuti speciali,

l'iniziativa fu di provenienza governativa nel caso della legge costituzionale n. 2 del 1963, con cui si modificarono alcune disposizioni relative al Senato e alla Corte costituzionale. E, ancora, il 18 marzo 1999, il Presidente del Consiglio dei Ministri D'Alema, già Presidente della Commissione bicamerale, presentò al Parlamento, insieme al Ministro per le riforme istituzionali, una nuova proposta di legge costituzionale (Atto Camera n. 5830) dal titolo: "Ordinamento federale della Repubblica", che poi sfociò nella legge cost. 3 del 2001 ⁽¹³⁾. La legge costituzionale n. 1 del 2003, di modifica dell'art. 51 Cost., fu approvata sulla base di una iniziativa legislativa del Governo Berlusconi (Atti Camera 1583-XIV Legislatura). La riforma costituzionale approvata dal Parlamento nel 2005 e respinta nel referendum del 2006 intervenne sulla base di una proposta di legge governativa (Governo Berlusconi, Atti Senato 2544-XIV Legislatura). La legge costituzionale n. 1 del 2012, sulla introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione, si basò su di una iniziativa legislativa presentata dal Governo Berlusconi (Atti Camera 4620-XVI Leg.).

Sotto altro profilo non possono essere imputate al Governo tutte le problematiche derivanti dal rapporto tra maggioranza e minoranza del Pd. La sostituzione di due parlamentari nella Commissione affari costituzionali della Camera riguardava i rispettivi gruppi parlamentari e non il Governo; in ogni caso tendeva a garantire la correttezza del lavoro istruttorio della Commissione (nella quale i gruppi devono essere rappresentanti in modo proporzionale alla loro consistenza e non è ammissibile che sia rappresentata o comunque sovrarappresentata la parte dissenziente dalla linea del gruppo); in ogni caso, la sostituzione non impediva al deputato dissenziente né di dimettersi dal gruppo e aderire al gruppo misto, né di esprimere in Aula la propria opinione dissenziente da quella del gruppo ⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ Il testo della proposta, come si legge nel Comunicato n. 27 del Consiglio dei Ministri e come dichiarato nella relazione, fu formulato tenendo conto degli esiti dei lavori della Commissione bicamerale e fu successivamente unificato ad altre 19 proposte di legge costituzionale di iniziativa parlamentare.

⁽¹⁴⁾ Per questi argomenti, v. F. Fabrizzi, *I soggetti protagonisti della procedura di revisione della Costituzione: Presidenti di assemblea, governo, gruppi parlamentari*, in N. Lupo, G. Piccirilli, *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari sotto stress*, Il Mulino, Bologna, 2016, pp. 155 ss.

2.4. Conclusioni in ordine al procedimento di revisione.

In definitiva, pur non esistendo un pregiudiziale divieto di deroghe al procedimento *ex art.* 138 — purché nel rispetto del principio fondamentale e imm modificabile della rigidità costituzionale —, non può che essere apprezzato positivamente il rispetto della procedura prevista in Costituzione per la revisione costituzionale, con le maggioranze necessarie e sufficienti per l'approvazione. Non si possono nutrire dubbi sulla correttezza costituzionale della presentazione di un disegno di legge costituzionale da parte del Governo ⁽¹⁵⁾. Ogni considerazione circa la mutevolezza delle maggioranze esula invece dai profili di valutazione costituzionale: ciò che conta è che c'è sempre stata una base compatta di maggioranza assoluta di parlamentari che si è espressa a favore del disegno di legge di revisione; solo dopo la prima lettura, Forza Italia ⁽¹⁶⁾, che aveva partecipato alla prima fase di elaborazione, sostenendo la proposta di revisione costituzionale, ha ritenuto, dopo l'elezione di Mattarella, di assumere un atteggiamento contrario al testo di revisione.

⁽¹⁵⁾ Non è questa la sede per ripercorrere i lavori della Assemblea costituente e, soprattutto le diverse interpretazioni che ne hanno dato la dottrina costituzionalistica e quella storiografica, ma forse va smitizzata anche la *vulgata* di una scelta ideologicamente orientata del Presidente del Consiglio De Gasperi di astenersi dalla partecipazione ai lavori, al fine di evitare una ingerenza del Governo. Ricorda infatti G. Andreotti, in D. Messina, *Salviamo la Costituzione. Il tema che dominerà la nuova stagione politica*, Bompiani, Milano, 2008, p. 22, che De Gasperi, dei lavori della Costituente, “*se ne occupò poco, perché troppo assorbito dai problemi interni e dall'impegno difficilissimo di rimettere in piedi la nostra politica estera*”. Ma lo stesso De Gasperi riconosce nella seduta del 22 dicembre 1947, Atti Assemblea Costituente, p. 3958, di aver guardato con “invidia” i colleghi che si occupavano della Costituzione, mentre lui era costretto, dalle esigenze di tutti i giorni, ad occuparsi dei piccoli particolari.

Per una lettura equilibrata del contributo di De Gasperi all'attività della Costituente, v. ad esempio L. Elia, *Alcide De Gasperi e l'Assemblea Costituente*, intervento alla Fondazione Trentina Alcide De Gasperi, Pieve Tesino, 19 agosto 2005, <http://www.degasperitn.it/233/2005%20Leopoldo%20Elia.pdf>.

⁽¹⁶⁾ La Lega, pur avendo votato contro, aveva ampiamente all'elaborazione del testo attraverso l'apporto del senatore Calderoli, relatore nella prima lettura al Senato.

3. Il significato e gli effetti della sent. 1/2014 della Corte costituzionale.

Per contestare la legittimità della riforma costituzionale si è fatto ampiamente riferimento alla sent. 1/2014 della Corte costituzionale, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge elettorale.

In verità, la stessa sentenza ha esplicitamente previsto la sua applicazione solo *pro futuro*, facendo salva la applicazione della legge elettorale per i periodi precedenti. Precisa infatti la sentenza che *“Le elezioni che si sono svolte in applicazione anche delle norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono, in definitiva, e con ogni evidenza, un fatto concluso, posto che il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti. Del pari, non sono riguardati gli atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali”*. E, a dissolvere ogni contestazione, ribadisce che è *“fuori di ogni ragionevole dubbio... che nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali: le Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare”* ⁽¹⁷⁾. Mai dunque è stata affermata dalla Corte costituzionale la limitazione della capacità politica del Parlamento ai soli atti necessari e urgenti ⁽¹⁸⁾.

La decisione della Corte è stata assunta il 4 dicembre 2013, come annunciato nel comunicato stampa dello stesso giorno, precipitosamente precisato da un comunicato del Presidente del 6 dicembre, e la sentenza è stata depositata il 13 gennaio 2014. Dopo le elezioni politiche del 2013 e la rielezione di Napolitano, si sapeva da tempo che

⁽¹⁷⁾ La sentenza fa poi riferimento al fatto che è *“la stessa Costituzione a prevedere, ad esempio, a seguito delle elezioni, la prorogatio dei poteri delle Camere precedenti « finché non siano riunite le nuove Camere » (art. 61 Cost.), come anche a prescrivere che le Camere, « anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni » per la conversione in legge di decreti-legge adottati dal Governo (art. 77, secondo comma, Cost.)”*. Si tratta, all'evidenza, di esemplificazioni dell'attuazione del principio di continuità, non certo di indicazioni esaustive delle possibili conseguenze nella situazione considerata.

⁽¹⁸⁾ Come affermato, ad esempio, da A. Marini, <http://tv.ilfattoquotidiano.it/2016/06/11/>.

la legislatura avrebbe potuto e dovuto dedicarsi alle riforme costituzionali: il Governo Letta aveva già presentato il 6 giugno 2013 un d.d.l. costituzionale; tutti i gruppi parlamentari avevano presentato propri testi di riforma costituzionale; la Commissione degli esperti presieduta dal Ministro Gaetano Quagliariello ⁽¹⁹⁾ aveva infatti da poco concluso i suoi lavori, depositando la propria relazione il 17 settembre 2013.

Anche in questo caso, mentre è chiara la finalità politica, non si capisce quale sia la logica giuridica di una indiscriminata espansione degli effetti caducatori della sentenza al di là di ciò che ha detto il giudice delle leggi, espansione che giungerebbe a mettere in discussione tutta la attività di questo come del precedente Parlamento: si tratta dello stesso Parlamento che ha eletto Napolitano e poi Mattarella, che ha eletto gli ultimi giudici costituzionali, i componenti laici del CSM, che ha approvato importante legislazione, dalla legge di stabilità a quella sulle unioni civili. Si aggiunga, poi, sotto un profilo fattuale, che le leggi elettorali colpite dalla Corte per un incongruo effetto maggioritario non erano comunque riuscite a costruire una maggioranza unica nelle due Camere, di modo che l'approvazione della riforma ha dovuto inevitabilmente avere l'appoggio di settori che non erano stati eletti all'interno della maggioranza uscita dalle elezioni del 2013. E soprattutto non si dimentichi la situazione di crisi e di stallo in cui le istituzioni repubblicane si erano trovate dopo le elezioni del 2013 ⁽²⁰⁾, da cui non era uscita né una maggioranza per la formazione del Governo, né una maggioranza per l'elezione del Presidente della Repubblica, situazione che condusse ad una lunghissima *prorogatio* del Governo Monti e a una drammatica e inusuale rielezione di Giorgio Napolitano come Presidente della Repubblica ⁽²¹⁾.

⁽¹⁹⁾ I lavori si possono vedere nel volume, a cura della Commissione per le riforme costituzionali presieduta da Gaetano Quagliariello, *Per una democrazia migliore*, Relazione finale e documentazione, Gangemi editore, Roma, 2013.

⁽²⁰⁾ Provavo a descrivere la difficoltà della situazione nel mio contributo apparso in *federalismi.it*, n. 7/2013, dal titolo — un po' autobiografico — *Navigando a vista, con poco vento, senza gps e con il cambio del timoniere durante la regata*.

⁽²¹⁾ Sulle due presidenze Napolitano, v. ora V. Lippolis-G.M. Salerno, *La presidenza più lunga. I poteri del Capo dello Stato e la Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2016.

4. La discussione parlamentare.

La discussione parlamentare ⁽²²⁾, pur se non ha raggiunto il cuore del Paese, è stata sicuramente molto ampia.

Il testo presentato dal Governo è stato esaminato e discusso in modo approfondito con quasi seimila votazioni e l'approvazione di oltre cento emendamenti nei due anni esatti del procedimento di revisione ⁽²³⁾, tant'è che tra il testo introdotto e quello approvato vi sono importanti differenze, spesso in positivo. Non sempre però l'esito delle modifiche parlamentari ha avuto effetti benefici: così la disciplina della composizione del Senato, che è stata frutto di non perspicui emendamenti parlamentari e della mediazione fra le diverse componenti del partito di maggioranza, ha ibridato il modello di elezione indiretta originariamente previsto, rinviando alla legge ordinaria il compito di definire le modalità di composizione della Camera alta.

Ed è per questo che appare incongruo l'argomento secondo cui, pur riconoscendo che gli obiettivi della riforma sono giusti e non vi è nessun pericolo per la democrazia, bisognerebbe *“fermarsi per mettere a punto un modello in grado di funzionare e strumenti adeguati alle finalità che la riforma intende perseguire”* ⁽²⁴⁾: come si vedrà più avanti, posta la concorde esigenza di superamento del bicameralismo e di razionalizzazione della collocazione delle Regioni, le eventuali difficoltà

⁽²²⁾ L'iter della riforma si può vedere compiutamente esaminato nell'osservatorio sulla riforma costituzionale, a cura di F. Fabrizzi e G. Piccirilli, pubblicato in *federalismi* dall'aprile 2014 fino alla conclusione dei lavori.

⁽²³⁾ Il testo, presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Matteo Renzi e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi in data 8 aprile 2014, è stato approvato, in prima deliberazione dal Senato della Repubblica in data 8 agosto 2014; modificato, in prima deliberazione, dalla Camera dei deputati in data 10 marzo 2015; modificato, in prima deliberazione, dal Senato della Repubblica in data 13 ottobre 2015; approvato, senza modificazioni, in prima deliberazione, dalla Camera dei deputati in data 11 gennaio 2016; approvato, in seconda deliberazione, con la maggioranza assoluta dei componenti, dal Senato della Repubblica, in data 20 gennaio 2016; approvato, in seconda deliberazione, con la maggioranza assoluta dei componenti, dalla Camera dei deputati, in data 12 aprile 2016.

⁽²⁴⁾ Così, da ultimo, E. Cheli, *La riforma può aggravare i nostri difetti istituzionali*, in “Il Corriere della Sera”, 9 giugno 2016, p. 24.

potranno tutte essere risolte in fase applicative con strumenti legislativi o regolamentari ⁽²⁵⁾.

E, d'altra parte, è ingenuo o fuorviante pensare che, bocciato un testo di riforma costituzionale, si possa nel giro di pochi anni rimettere in piedi un altro procedimento di revisione.

In larga misura le modifiche contenute nella legge di revisione si pongono in continuità con i tentativi di riforma susseguitisi dagli anni '80 e, soprattutto, con i risultati della Commissione Quagliariello, anche se certo è ben possibile individuare passaggi differenti: ma una cosa è scrivere una relazione, altro approvare un testo in Parlamento! Forse l'unico punto di controtendenza rispetto agli ultimi trenta anni consiste nel fatto che, per la prima volta, non si assiste ad un aumento dei poteri del sistema regionale e locale, bensì ad una loro — peraltro ampiamente auspicata — razionalizzazione.

5. Il rispetto del testo costituzionale del 1947.

È importante sottolineare che la riforma si pone in totale continuità con la Costituzione del 1947 ⁽²⁶⁾, di cui rispetta i principi ispiratori, l'assetto fondamentale e le linee istituzionali di fondo, non intaccando in nessun modo né il sistema costituzionale dei diritti, dei doveri e delle libertà (sistema che peraltro è sempre più ampiamente inciso dalla disciplina e dalla giurisprudenza europee), né le istituzioni di garanzia e i loro poteri: la forma di governo rimane tipicamente parlamentare, i poteri del Capo dello Stato, della Corte costituzionale, del Consiglio superiore della magistratura non sono in alcun modo toccati ⁽²⁷⁾.

⁽²⁵⁾ Ai costituzionalisti piacciono in questa fase le citazioni tratte dai lavori della assemblea costituente, perché permettono ai “nani” moderni di “sedersi sulle spalle dei giganti”, loro predecessori. E, allora, perché non ricordare anche il discorso conclusivo di Vittorio Emanuele Orlando, nella seduta del 22 dicembre 1947, quando l'anziano Professore e uomo di governo, dopo aver ribadito la sua posizione, pragmaticamente affermò che “*alle leggi si applica larghissimamente il motto che dice che la soma si accomoda per via*”? Già per la Costituzione del 1947, il principio dell'adattamento e della correzione in fase di applicazione veniva teorizzato e auspicato.

⁽²⁶⁾ Cfr. l'editoriale di federalismi n. 1/2016, dal titolo “*Riformare (finalmente) la Costituzione del '48 per salvare la Costituzione del '48*”.

⁽²⁷⁾ Per la risposta alle obiezioni legate al rapporto tra legge elettorale e nuove modalità di elezione e poteri degli organi di garanzia, v. *infra sub* paragrafo 16.

5.1. Non vi sono, nella riforma del 2016, disposizioni costituzionali incostituzionali.

Tale considerazione esclude che, in linea generale e fatte salve singole previsioni, vi siano nella riforma disposizioni incostituzionali: a meno di non voler costruire un sistema di principi fondamentali così stretto, tale da rendere imm modificabile secondo le procedure ordinarie di revisione una grande parte di articoli della Costituzione e da costringere ad evocare la necessità di un'Assemblea Costituente per ogni modifica non puntuale della Costituzione. Tanto vale ad esempio per quella tesi — sostenuta tempo addietro dal Presidente della Repubblica Francesco Cossiga — che ritiene l'esistenza di un Senato elettivo elemento fondamentale e caratterizzante del nostro sistema costituzionale, addirittura sottratto a revisione costituzionale.

La Corte costituzionale, a far data dalla sentenza n. 1146 del 1988, ammette l'esistenza di norme costituzionali incostituzionali, ritenendo che nel caso di violazione di principi fondamentali della Costituzione vigente possa essere chiamata a controllare anche disposizioni di rango costituzionale.

Per accettare questa possibilità teorica la discussione è stata lunga: sicuramente il costituzionalismo ottocentesco respingeva questa ricostruzione dei rapporti tra Costituzione e leggi costituzionali facendo riferimento ad una illimitata sovranità parlamentare, che contestava anche la rigidità, ma ancora nel secondo dopoguerra il dibattito sulle *verfassungswidrige Verfassungsnormen* (le norme costituzionali incostituzionali) ha impegnato a lungo la dottrina tedesca e europea. Oggi, la frontiera della discussione si è nuovamente spostata, verso l'individuazione di quei principi costituzionali nazionali che possono operare come controlimite alla normativa europea. Ma una volta risolta positivamente la questione dei principi costituzionali sottratti a revisione, il problema è come individuare questi principi fondamentali e come interpretare la Costituzione vigente ⁽²⁸⁾. Valga qualche esempio.

Chi volesse sostenere la necessaria elettività del Senato potrebbe

⁽²⁸⁾ Sia permesso al rinvio a B. Caravita, *Verfassungsinterpretation in Italien*, in G. Lienbacher (hrsg.), *Verfassungsinterpretation in Europa. Heinz Schäffer Gedächtnissymposium*, Jan Sramek Verlag, 2011.

essere tentato di trarre argomenti dall'art.1 Cost. ⁽²⁹⁾. Tuttavia, in questo modo verrebbe impropriamente tagliata la seconda parte dell'art. 1, secondo cui la sovranità viene esercitata dal popolo, *“nelle forme e nei limiti della Costituzione”*. La Costituzione può allora disciplinare le modalità in cui si forma, si esercita e si esprime la sovranità popolare: dettando regole per l'elezione del Parlamento, regolando la distribuzione della potestà legislativa tra Stato e Regioni, ponendo limiti alle forme di democrazia diretta, ma anche costruendo una forma di governo in cui il Capo dell'esecutivo non viene eletto direttamente dal popolo, bensì dal Parlamento. Perché, ai sensi di una rigida interpretazione dell'art. 1, il Senato dovrebbe essere eletto direttamente, ma non anche il Capo dell'esecutivo?

E, ancora, estendere oltre misura l'applicazione del principio di eguaglianza anche alle disposizioni costituzionali significa obliterare che proprio dal testo costituzionale possono derivare istituti che necessariamente superano l'efficacia del principio: l'immunità dei voti e delle opinioni espresse non è una deroga all'art. 21? Gli Statuti speciali non sono una deroga al regime ordinario delle Regioni? L'art. 7 sul concordato e l'art. 8 sulle intese non sono forse derogatori rispetto al principio di eguaglianza tra le confessioni religiose? E si potrebbe continuare.

E, allora, da costituzionalisti occorre riconoscere che, posti alcuni generalissimi principi fondamentali, non si possono trasformare preferenze politico-istituzionali in vincoli costituzionali.

Altro è, naturalmente, la valutazione su ogni singolo istituto e sul suo funzionamento. Ma qui non si può che ricorrere allo stesso giudizio dato da Ruini nel consegnare il testo finale della Costituzione nella seduta del 22 dicembre 1947: *“Un giudizio pacato sui pregi e sui difetti della nostra Carta non può essere dato oggi, con esauriente completezza. Difetti ve ne sono; vi sono lacune e più ancora esuberanze; vi sono incertezze in dati punti; ma mi giungono ormai voci di grandi competenti dall'estero, e riconoscono che questa Carta merita di essere favorevolmente apprezzata, ed ha un buon posto, forse il primo, fra le Costituzioni*

⁽²⁹⁾ Una eccessiva espansione dell'art. 1 Cost. è stata respinta da Corte Cost., 50/2015, relativamente alla elezione in secondo grado degli organi delle province, effettuata con legge ordinaria.

dell'attuale dopoguerra. Noi, prima di tutti, ne riconosciamo le imperfezioni; ma dobbiamo anche rilevare alcuni risultati acquisiti”.

5.2. Elementi di continuità tra la riforma e il testo del 1947.

A rigore, come si vedrà meglio nel prosieguo esaminando le singole disposizioni, proprio questa riforma è — anche se ciò a qualcuno potrà dispiacere — in continuità con la *ratio* del testo del 1947. E, infatti, l'assetto delle Regioni nel testo del 1947 è sicuramente molto più vicino a quello dell'attuale riforma che a quello costruito con la riforma del Titolo V del 2001; gli “enti di area vasta”, richiamati — in continuità con la legge Delrio — dall'art. 40, comma 4, sono più vicini alle originarie Province, che erano, non solo enti autonomi, ma “anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale” (ai sensi del vecchio testo dell'art. 129, abrogato infelicitamente dalla riforma del Titolo V), ed hanno assunto una peculiare — e negativa — politicizzazione solo con l'elezione diretta del Presidente della Provincia introdotta nel 1993. Soprattutto, il Senato della Repubblica disegnato dal Costituente era decisamente periferico rispetto all'indirizzo politico e conservava numerose caratteristiche della Camera di riflessione, prevedendo una importante quota di senatori di diritto (ai sensi della III disposizione transitoria e finale), basandosi su di un numero ridotto di senatori (uno ogni duecentomila abitanti o frazione superiore a centomila, fino alla riforma introdotta con la legge Cost. 2 del 1963, che — modificando l'originario art. 57, comma 2 — ne ha fissato il numero a 315) eletti su base regionale, originariamente all'interno di collegi uninominali (fu l'adozione della difficilmente raggiungibile quota del 65% a trasformare il sistema in proporzionale, mentre il numero dei collegi uninominali è rimasto fermo nonostante l'aumento dei seggi a 315), con una durata diversa da quella della Camera (originariamente prevista dall'art. 60 a sei anni, equiparata costituzionalmente a cinque anni con la richiamata riforma del 1963, dopo gli scioglimenti anticipati del Senato intervenuti nel 1953 e nel 1958) e con le previsioni di un diverso elettorato attivo (fissato a 25 anni) e passivo (40 anni).

Proprio questa continuità con i principi e le istituzioni del '47, permette di dire che — nonostante l'enfasi di qualche autore e le evidenti

forzature politiche e giornalistiche — il referendum istituzionale di settanta anni fa non può essere paragonato al referendum del 2016. In quel caso, la scelta verteva tra un regime compromesso con il fascismo e un nuovo regime politico e portava con sé la rottura con il totalitarismo, con gli orrori della guerra, accompagnandosi alla elezione di una Assemblea Costituente chiamata a scrivere una nuova Costituzione democratica, sociale, pattizia, rigida (quella, sì, scritta con un consenso molto ampio ⁽³⁰⁾, ma solo dopo un referendum che aveva spaccato a metà la società italiana fra i favorevoli alla repubblica e i favorevoli alla monarchia). Oggi, non è in discussione una discontinuità costituzionale con quel momento di settant'anni fa: il tema è l'aggiornamento della Costituzione del 1947, inserita nel nuovo contesto europeo.

Ed è proprio la vicenda europea l'unico vero luogo di un processo di rango e spessore costituente, troppo spesso sottovalutato anche nel dibattito costituzionale di questi ultimi anni: e questa valutazione vale comunque andrà a finire il processo europeo, sia nel senso di un suo approfondimento, sia nel senso di un suo fallimento, esiti ambedue possibili dopo il voto britannico a favore del Leave nel referendum consultivo del 23 giugno 2016.

6. Il superamento del bicameralismo paritario.

Non vi è dubbio — ed è quasi unanimemente riconosciuto — sul fatto che il pregio principale della riforma è dato dal superamento dell'anacronistico bicameralismo paritario e perfetto, ovvero simmetrico, secondo un modello di rappresentanza al centro delle istituzioni territoriali (come affermato dall'art. 1, nella parte in cui modifica l'art. 55 Cost., e ribadito dall'art. 2, di modifica dell'art. 57).

⁽³⁰⁾ Come è noto, l'approvazione finale della Costituzione avvenne con 453 voti favorevoli e 62 contrari: ma, *absit iniuria verbis*, e naturalmente senza voler fare paragoni con la situazione attuale, tutti gli anziani esponenti del periodo liberale prefascista — gli unici dunque, con una qualche esperienza di regime democratico — votarono contro la Costituzione, mentre giovani e giovanissimi, appena affacciati all'agone politico, ovvero deputati che avevano conosciuto la vita politica italiana dall'estero o dal carcere, votarono a favore. Nonostante le apparenze, allora come oggi, il criterio della *senioritas* non è dunque sufficiente a giudicare la bontà di un testo costituzionale.

6.1. Il rigetto del monocameralismo.

Va in primo luogo sgombrato il campo da una presunta preferibilità di un sistema monocamerale, pur avanzata autorevolmente anche da settori dottrinali (da ultimo, Ciarlo e Pitruzzella, in seno alla Commissione Quagliariello). Così come non esiste quasi nessun paese munito del cd. “bicameralismo paritario e perfetto”, altrettanto raro è il monocameralismo ⁽³¹⁾. In tutte le esperienze bicamerali, la seconda Camera svolge non solo una funzione di differenziazione della rappresentanza (secondo criteri di *status*, come nella *House of Lords* o nel Senato del Regno d'Italia; ovvero secondo modelli, pur diversificati, di rappresentanza territoriale, vigenti nella grandissima parte di modelli bicamerali ⁽³²⁾), bensì anche una funzione di *Chambre de réflexion*: e in Italia — paese che spesso cede all'emotività nella assunzione delle decisioni — è sicuramente opportuno mantenere una sede politica che possa anche solo richiedere una nuova riflessione su di una legge approvata troppo in fretta.

6.2. Bicameralismo asimmetrico e rapporto di fiducia.

Dal superamento del bicameralismo ne trarrà sicuramente vantaggio, in termini di snellezza e semplificazione, il rapporto fiduciario fra Governo e Parlamento ⁽³³⁾, che rimarrà in capo alla sola Camera dei deputati, superando così i problemi derivanti da sistemi elettorali

⁽³¹⁾ Oggi i Parlamenti bicamerali sono diffusi nei Paesi più popolati (eccetto la Cina) ed in quelli economicamente più progrediti (tutti i Paesi del G8 e quindici Paesi del G20 sono bicamerali).

⁽³²⁾ Uno sguardo al panorama nel mio *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 42 ss. Una dettagliata analisi in F. Palermo-M. Nicolini, *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, E.S.I., Napoli, 2013.

⁽³³⁾ Dalla rimodulazione del circuito fiduciario derivano anche le previsioni di modifica di alcuni articoli della vigente Costituzione con cui alcuni casi peculiari di poteri incidenti sull'indirizzo politico vengono ricondotti alla sola Camera dei deputati: deliberazione dello stato di guerra (nuovo art. 78), leggi di amnistia e indulto (nuovo art. 79), autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (nuovo art. 80), mentre le leggi che autorizzano la ratifica di trattati relativi all'appartenenza dell'Italia alla UE rimangono in capo alle due Camere, anche ai sensi del nuovo art. 70, comma 1, confermato dall'art. 80.

diversi, problemi che hanno afflitto il sistema istituzionale italiano almeno negli ultimi venti anni.

Il bicameralismo paritario dell'originario testo costituzionale nacque un po' per caso come punto di incontro tra il tendenziale monocameralismo della sinistra comunista e socialista e il bicameralismo differenziato voluto (secondo modelli diversi) da democristiani e liberali; il suo carattere paritario si è sviluppato nel corso del tempo con la riconduzione delle legislature delle due Camere a cinque anni (originariamente il Senato si sarebbe dovuto rinnovare ogni sei anni) e con la progressiva proporzionalizzazione della legge elettorale del Senato; in ogni caso, ha potuto funzionare per oltre quarant'anni solo con leggi proporzionali e con la stabile occupazione del centro del sistema istituzionale da parte della Democrazia cristiana, che poteva permettersi di trattare da posizione di forza elettorale e politica la creazione delle alleanze dopo il risultato elettorale.

Con l'avvento di sistemi più o meno maggioritari, quindi dal 1994 in poi, i sistemi elettorali adottati sono riusciti a produrre maggioranze conformi (ma comunque politicamente fragili) nelle due Camere solo nel 2001 e nel 2008: con il risultato — fino alle elezioni del 2013 — di governi che avevano maggioranze ristrette o addirittura non avevano la maggioranza in una delle due Camere, essendo dunque costretti a cercare di volta in volta quei voti necessari per l'attuazione del programma di governo, a scapito della coerenza e della compattezza della maggioranza e facilitando così fenomeni di trasformismo parlamentare.

Numerosi altri articoli dei quaranta del testo di riforma contengono poi modifiche necessariamente conseguenti alla diversa collocazione e composizione delle due Camere.

Nonostante le critiche che sono state rivolte, sembra condivisibile il mantenimento delle immunità parlamentari anche per i senatori, giacché ai sensi dell'art. 68 e della consolidata giurisprudenza costituzionale in proposito si tratta di guarentigie che valgono solo per l'esercizio delle funzioni parlamentari e non potrebbero essere estese ad altre attività (peraltro l'immunità dei voti e delle opinioni espresse già vale per i consiglieri regionali, ai sensi dell'art. 122 Cost.). È opportuno ricordare che l'autorizzazione a procedere era stata eliminata con la legge cost. n. 3 del 1993, sicché rimane oggi la sola autorizzazione all'arresto (e alle altre misure limitative della libertà personale, fra cui le intercettazioni) necessaria a garantire la composizione personale delle Camere, evitando modifiche che provengano dall'esterno.

6.3. Bicameralismo asimmetrico e procedimento legislativo.

Dopo una prima inevitabile fase di assestamento ne trarrà vantaggio anche l'iter di approvazione delle leggi, che nel nuovo testo richiede una delibera conforme delle due Camere in alcuni casi puntualmente indicati, prevede in generale una prevalenza della Camera politica e permette al Senato la possibilità di richiamare tutte le leggi, impedendo eventuali colpi di mano della maggioranza.

Il nuovo — certo, complicato — testo dell'art. 70 prevede un lungo elenco di materie per le quali è necessaria la deliberazione bicamerale. Tra di esse spiccano tutte le leggi costituzionali e di revisione costituzionale ⁽³⁴⁾, le leggi che disciplinano i profili fondamentali di Comuni e Città metropolitane, la partecipazione all'Unione europea, alcune leggi che tratteggiano le caratteristiche fondamentali dei rapporti tra Stato e Regioni. Si tratta di un elenco importante che già di per sé smentisce la tesi — che talvolta circola — della scarsa incidenza del Senato. L'obiezione contraria vorrebbe che questo Senato “a metà tempo” non conti nulla, dovendo i suoi componenti svolgere anche le funzioni di consiglieri regionali o di sindaco e non potendo occuparsi di questioni importanti. I due argomenti — usati dai critici a seconda del contesto in cui le tesi vengono presentate — si elidono a vicenda, naturalmente. Per spiegare queste competenze del nuovo Senato è sufficiente ricordare come la legislazione bicamerale prevista nel nuovo testo dell'art. 70 risponda alle due funzioni tradizionali delle Camere alte: in alcuni casi, il nuovo Senato partecipa paritariamente in ragione della sua funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali, in altri casi partecipa in quanto Camera di riflessione.

Ai sensi del nuovo comma secondo dell'art. 70, “*le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati*”. I successivi due commi disciplinano due modelli diversi, prevedendo un generale potere di richiamo — entro dieci

⁽³⁴⁾ Tutti i modelli regionali o federali deboli coinvolgono la seconda Camera rappresentativa dei territori nel procedimento di revisione costituzionale; i modelli federali “forti” impongono la partecipazione diretta delle unità substatuali, richiedendo che un numero elevato di esse approvino la revisione (il che ha reso in alcuni casi talmente difficile la revisione, da spingere a parlare di “*frozen Constitutions*”), cfr. B. Caravita, *Constitutional revision in federal, hybrid and regional models: A comparison with the European Union, in federalismi.it*, 2015, n. 19.

giorni dalla approvazione della Camera — da parte del Senato, sulle cui proposte di modifica la Camera si pronunzia in via definitiva. Per quanto riguarda le leggi che intervengono in materie regionali a tutela di interessi unitari nazionali, il ruolo del Senato è più forte, giacché le sue proposte di modifica possono essere superate solo da un voto a maggioranza assoluta della Camera. A chi parla di sette o otto procedimenti diversi, basta opporre che si tratta di varianti procedurali che si innestano sui due schemi appena ricordati: *entia non sunt multiplicanda!*

La questione della complicazione del procedimento legislativo non va comunque sottovalutata: è inutile nascondersi che l'individuazione di quello che il nuovo art. 70, comma 1, definisce come “*oggetto proprio*” di ciascuna legge sarà attività complicatissima, non solo per un legislatore disordinato come è tradizionalmente quello italiano, ma proprio perché — in linea generale — le attività umane non possono essere incasellate in “materie” o “oggetti”, giacché sono sempre molteplici e multiformi. Pur tuttavia la questione del nuovo procedimento legislativo e della sua complicazione non può nemmeno essere sopravvalutata: basti pensare che non appare dissimile a quello di tutti gli Stati composti (v. ad esempio gli articoli 76, 29, 73, 74, 84, 104, 109 della Legge fondamentale tedesca) o dell'Unione europea ⁽³⁵⁾.

A temperamento delle difficoltà derivanti dalla necessità di individuare il procedimento corretto, anche alla luce dell'oggetto della legge (tematica che riguarda già i decreti legge e il rapporto tra legislazione statale e regionale), si può ricordare che il nuovo art. 70, comma 6, attribuisce ai Presidenti delle Camere il potere di decidere di intesa le eventuali questioni di competenza; che i regolamenti delle due Camere potranno intervenire ⁽³⁶⁾, probabilmente anche introducendo una Commissione bicamerale di conciliazione che orienti la decisione dei Presidenti (a meno di non voler ritenere che la mancata previsione costitu-

⁽³⁵⁾ In cui vengono disciplinate, in maniera disordinata da numerosi articoli del TFUE, una procedura legislativa ordinaria, una procedura legislativa speciale, una procedura delegata, una procedura di esecuzione, una procedura PESC, una procedura per gli accordi internazionali e ancora una per l'approvazione del bilancio.

⁽³⁶⁾ Non è però pensabile che tutta l'area del procedimento legislativo in un assetto di bicameralismo non paritario sia affidata ai regolamenti parlamentari, come talvolta viene auspicato (così sembrerebbe leggere nelle parole di E. Cheli, *La riforma può aggravare*, cit.).

zionale impedisca la creazione di tale strumento); che la Corte costituzionale — che dovrà probabilmente rivedere la sua tradizionale giurisprudenza sul sindacato del procedimento legislativo — potrà fornire indicazioni sui criteri di risoluzione dei conflitti tra le due Camere e affrontare il tema della natura dei vizi procedimentali.

7. La riforma della riforma del 2001: la razionalizzazione dei poteri legislativi delle Regioni.

L'altro grande pregio della riforma, difficilmente contestabile e — tranne qualche posizione estrema — non contestato, è riscontrabile nella razionalizzazione dei poteri legislativi delle Regioni e del conseguente ruolo delle Regioni nell'assetto costituzionale.

7.1. Il recupero della potestà legislativa dello Stato.

L'art. 117, così come era stato riformulato dalla legge Cost. n. 3 del 2001, è stato ampiamente riscritto, sia nella logica di fondo che lo ispirava, sia nelle testuali attribuzioni di competenze. Come è stato osservato, si tratta di una riscrittura che ha seguito in larghissima misura le indicazioni date in questi quindici anni dalla giurisprudenza della Corte costituzionale ⁽³⁷⁾, che ha ampiamente limato la teoricamente estesa sfera di materie di competenze regionali, reintrodotta una clausola di tutela dell'interesse nazionale, ampliamento temperato — grazie ad alcuni artifici interpretativi — la clausola residuale a favore delle Regioni. C'è un dato di fondo sotteso alla modifica dell'art. 117, non esplicitato, ma sicuramente presente: si tratta della presa d'atto che le Regioni italiane hanno malamente utilizzato i poteri legislativi ad esse attribuiti, avendo operato fondamentalmente come soggetti amministrativi (d'altra parte, basti pensare che l'80% del bilancio regionale è dedicato alla sanità, e oltre il 10% al trasporto pubblico locale, per rendersi conto della collocazione costituzionale, tutta orientata all'amministrazione, dell'ente regione).

⁽³⁷⁾ Mi permetto di rinviare al mio *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, cit.

Invero, nel precedente testo dell'art. 117, introdotto dalla riforma del 2001, vi erano alcune materie, la cui attribuzione alla potestà legislativa concorrente — pur se originariamente corrispondente all'idea di coinvolgere le Regioni nelle decisioni relative al sistema delle infrastrutture nazionali — si è quasi subito rivelata erranea. Si trattava, in particolare, di alcune materie relative al sistema delle grandi infrastrutture nazionali (porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto, distribuzione nazionale dell'energia, non a caso riportate adesso nella competenza esclusiva facendo riferimento alle “*infrastrutture strategiche*”), che, nella visione della fine degli anni '90, avrebbero potuto essere gestite direttamente dalla Unione Europea nel rapporto con le entità substatali, aggirando così gli Stati nazionali, che sembravano allora destinati ad un rapido declino politico-istituzionale (era il punto di vista che andava sotto la parola d'ordine dell'Europa delle Regioni) ⁽³⁸⁾. La vicenda europea è andata in tutt'altro senso: si può continuare a parlare, sia pur tra ricorrenti difficoltà, di un *federalizing process* europeo ⁽³⁹⁾, ma solo facendo leva sui livelli statali. E la prospettiva di un coinvolgimento dei livelli substatali nelle grandi scelte strategiche europee si è rivelata inadeguata e superata, non solo per l'insufficiente grado di preparazione delle classi politiche regionali, quanto per l'indirizzo di fondo assunto dalle vicende politiche e istituzionali europee. Le Regioni non avevano utilizzato in modo costruttivo queste competenze, ma solo in funzione oppositiva delle scelte statali; la Corte costituzionale (già con la sent. 6 del 2004, che era intervenuta restrittivamente in materia di energia) aveva già ampiamente ridotto queste competenze; nessuno rimpiangerà la sottrazione di queste competenze; anzi, il mondo produttivo sarà ampiamente d'accordo; e le stesse Regioni non se ne sono poi granché lamentate. Né si dica che, essendo già intervenute importanti precisazioni della giurisprudenza costituzionale, l'intervento correttivo del legislatore costi-

⁽³⁸⁾ Cercavo di spiegare questa chiave di lettura nel mio *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 80 ss.

⁽³⁹⁾ Cerco di trattare questi temi in *Quanta Europa c'è in Europa?*, Giappichelli, Torino, 2015.

tuzionale era inutile: la certezza del diritto, anche costituzionale, non può essere un principio recessivo!

Valutazioni non dissimili possono essere fatte per le altre materie ricondotte alla legislazione esclusiva dello Stato ovvero esplicitamente citate *ex novo* nel testo dell'art. 117, comma 2. Tanto vale per il “*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*”, inserito nella lettera *e*) del secondo comma, ma prima contraddittoriamente posto fra le materie di competenza concorrente (come si fa a disciplinare il “coordinamento” suddividendolo tra legislazione di principio statale e legislazione di dettaglio regionale? Cosa potrebbe mai essere la legislazione di dettaglio in materia di coordinamento?); per il “*commercio con l'estero*”, prima inserito tra le materie concorrenti, fonte di dubbi, se non addirittura di scandali; oppure per l'*ordinamento delle professioni* (che egualmente era stato già ampiamente ridotto dalla giurisprudenza costituzionale); ovvero per l'aggiunta del riferimento alle “*norme sul procedimento amministrativo*” e sulla “*giustizia amministrativa*”; della “*programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica*”.

7.2. Gli spazi della potestà legislativa regionale.

Discorso a parte va fatto per la categoria di nuova definizione delle “*disposizioni generali e comuni*”, introdotte fra le competenze esclusive dello Stato in materia di “*tutela della salute*”, di “*politiche sociali*”, e di “*sicurezza alimentare*” (lett. *m*), “*istruzione*” (lett. *n*), di “*attività culturali e turismo*” (lett. *s*), di “*governo del territorio*” (lett. *u*). Si è talvolta osservato, anche da parte di chi scrive, che l'introduzione di questa formulazione avrebbe contraddetto e messo nel nulla l'eliminazione della potestà legislativa concorrente. Una più attenta riflessione spinge a sostenere che le “*disposizioni generali e comuni*” sono cosa diversa dai principi fondamentali della tradizionale legislazione concorrente⁽⁴⁰⁾. Il fondamentale punto di diversità consiste in ciò che le disposizioni generali e comuni possono anche non avere natura di principio fondamentale, non se può mettere in discussione il possibile carattere

⁽⁴⁰⁾ Accenna ad una lettura che va in questa direzione A. Sterpa, *Il pendolo e la livella. Il federalismo all'italiana e le riforme*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 88 ss.

autoapplicativo, permettono di intervenire anche in maniera suppletiva, e, sulla base dell'art. 117, comma 6 ⁽⁴¹⁾, consentono l'intervento della potestà regolamentare statale ⁽⁴²⁾: tutte difficoltà che anche la più ardita giurisprudenza costituzionale sulla potestà legislativa concorrente non era mai riuscita a risolvere fino in fondo. Solo per fare un esempio, la formula delle disposizioni generali e comuni permetterà di risolvere il tema della disciplina del Fondo unico per lo spettacolo, che negli ultimi quindici anni aveva preoccupato il mondo dello spettacolo (per il quale comunque era già stata difficoltosa l'individuazione dell'ambito materiale di riferimento ⁽⁴³⁾).

Molta enfasi — che personalmente non condivido — è stata data al superamento della potestà legislativa concorrente: in verità, le materie di potestà concorrente del precedente testo sono state riportate integralmente nella potestà esclusiva statale ovvero ricomprese fra quelle in cui lo Stato può intervenire con disposizioni generali e comuni.

È stata confermata la clausola residuale a favore delle Regioni, con la tecnica condivisibile di un elenco di materie specificamente di competenza regionale, accompagnato dalla formula “*ogni altra materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato*”. Tra le materie specificamente elencate, si possono trovare quelle che hanno costituito e costituiscono tradizionalmente il nucleo della potestà legislativa regionale: pianificazione del territorio regionale, programmazione organizzazione dei servizi sanitari e sociali, formazione professionale, turismo, commercio, industria, attività culturali di interesse regionale (torna infatti nel testo della riforma la distinzione delle competenze sulla base del criterio della dimensione dell'interesse, criterio presente nel testo del 1947, ma abbandonato nella riforma del 2001).

⁽⁴¹⁾ Che è stato modificando solo precisando alcuni principi del vecchio testo, conservando la possibilità di delega della potestà regolamentare nelle materie di competenza esclusiva statale, possibilità che assume un significato diverso nel quadro della più ampia competenza statale.

⁽⁴²⁾ Evitando il ricorso a quella bruttura costituzionale che erano diventati i decreti ministeriali aventi natura non regolamentare, che servivano ad aggirare la potestà regolamentare regionale nelle materie di competenza concorrente.

⁽⁴³⁾ Rinvio a *Lineamenti*, cit., pp. 163 ss.

7.3. La “clausola di supremazia”.

Rilevante nel nuovo disegno dei rapporti Stato-Regioni è il nuovo disposto dell'art. 117, comma quarto, che ha introdotto la possibilità per lo Stato di *“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”*. Si tratta della cd. “clausola di supremazia”, presente in tutti gli ordinamenti di tipo federale e regionale, ma “dimenticata” nella riforma del 2001. Le leggi di attuazione di questo comma sono sottoposte all'esame del Senato e la Camera può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato *“solo pronunziandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti”* (nuovo art. 70, comma quarto), quindi con una maggioranza più gravosa della ordinaria maggioranza semplice (calcolata sui votanti, fermo rimanendo il quorum costitutivo), necessaria per l'approvazione delle leggi.

7.4. La ripartizione verticale delle competenze negli Stati composti.

Il testo della riforma non risolve l'ambiguità connessa alla individuazione delle competenze facendo riferimento a “materie”, quasi che l'attività normativa e legislatura possa essere ridotta solo a dettare regole che intervengono solo su quella o quell'altra materie, come se la vita, nel suo fluire che chiede di volta in volta di essere regolamentato, potesse essere costretta dentro l'armatura di “materie”. Ma, a ben vedere, è un difetto tipico di tutte le ripartizioni verticali di competenze, e quindi di tutti i modelli federali e regionale; in ogni caso, nell'attività di individuazione dei confini delle materie, tornerà utile la pregressa giurisprudenza costituzionale e, soprattutto, la prassi interpretativa che si andrà creando nel nuovo Senato, la cui rimodulazione è funzionale alla riscrittura dei rapporti tra il potere legislativo dello Stato e quello delle Regioni.

8. Le Regioni a Statuto speciale.

È stato a ragione segnalato ⁽⁴⁴⁾ che la riforma del 2016 approfondisce quella frattura tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a Statuto speciale che la riforma del 2001 aveva in qualche modo ridotto, aumentando la quantità dei poteri delle Regioni ordinarie.

Il punto è di grande rilievo, anche in ragione della progressiva perdita di giustificazione storica, economica, politica delle Regioni speciali. Le diverse ragioni della specialità sono ormai scomparse: esemplare il caso del Friuli-Venezia Giulia che, da regione di confine è diventata regione ben piantata nel cuore dell'Europa; la specialità della Valle d'Aosta non può rimanere legata alla esistenza di una minoranza francofona; le caratteristiche insulari di Sicilia e Sardegna ben possono essere affrontate con strumenti ordinari (basti l'esempio degli strumenti normativi, amministrativi e finanziari che garantiscono la cosiddetta "continuità territoriale"), ovvero con strumenti comuni alle altre Regioni del Mezzogiorno (anche ai sensi dell'art. 119, comma 5). Più complicato, certo, il caso del Trentino-Alto Adige, la cui istituzione nasce da un accordo internazionale e il cui superamento imporrebbe una riflessione di livello europeo sulla tutela delle minoranze etniche e linguistiche.

Il problema politico c'è dunque tutto. E c'è anche un problema di coordinamento normativo, visto che l'art. 117, comma terzo, vecchio testo continuerà ad essere vigente per le Regioni a Statuto speciale, in virtù dell'art. 39, comma 13, della approvanda legge costituzionale e dell'art. legge Cost. 3 del 2001. Tecnicamente, tuttavia, in ragione della natura derogatoria della disciplina costituzionale delle cinque Regioni a Statuto speciale, l'adeguamento dei rispettivi ordinamenti potrà avvenire anche in un momento successivo proprio con lo strumento di leggi costituzionali *ad hoc* di approvazione degli statuti, la cui revisione è esplicitamente prevista — previa intesa con le Regioni interessate — dall'art. 39, comma 13, della legge costituzionale sottoposta a referendum.

(44) U. De Siervo, in *federalismi.it*, n. 12 del 2016.

9. La posizione del Governo in Parlamento.

A causa di uno storico timore italiano che vede nel rafforzamento dell'esecutivo i prodromi dello scivolamento verso modelli autoritari, vi è stato poco coraggio nel rafforzare la posizione del Governo in Parlamento.

9.1. La “corsia preferenziale” e la limitazione della decretazione d’urgenza.

L'unico — ma importante — strumento che va in questa direzione è la “corsia preferenziale” per le iniziative legislative governative. Prevede il nuovo comma 7 dell'art. 72 che — con alcune importanti limitazioni — il Governo possa chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge “*indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo*” sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera dei deputati entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione. La corsia preferenziale — molto contestata durante i lavori preparatori — rappresenta l'unica alternativa all'abuso della decretazione di urgenza, che non a caso incontra nuove significative delimitazioni, introdotte nell'art. 77 dall'art. 16 della legge costituzionale, sulla scorta della legge ordinaria n. 400 del 1988 e della giurisprudenza costituzionale.

Credo che nessuno possa discutere la necessità di un governo parlamentare di disporre di strumenti per la realizzazione del programma sulla base del quale ha ottenuto la fiducia ovvero per presentarsi in modo costruttivo agli appuntamenti internazionali e, soprattutto, europei in cui si determinano le sorti del paese. Ed è difficile negare la realtà empirica dell'utilizzo a tal fine dello strumento della decretazione di urgenza. Ma per la tenuta del paese, decretazione di urgenza e corsia preferenziale non hanno la stessa impatto. Tutti e due, certo, incidono sul rapporto in parlamento tra maggioranza e opposizione, ma il decreto legge, avendo la caratteristica di essere immediatamente vigente, crea una inaccettabile situazione di confusione e di incertezza nel paese: quali amministrazioni, quali operatori, quali cittadini sono sicuri di poter applicare un testo che dopo sessanta giorni potrebbe scomparire? Questa è la ragione per cui la scelta della riforma di costituzionalizzare la corsia preferenziale e di limitare il ricorso al decreto legge appare a chi scrive sicuramente apprezzabile.

9.2. La mancata adozione di altri strumenti di rafforzamento: non mutano i capisaldi della forma di governo parlamentare.

Per quanto riguarda altri rafforzamenti, pur senza rinverdire le proposte in senso semipresidenziale, che avevano raccolto un considerevole consenso ancora recentemente nella Commissione Quagliariello ⁽⁴⁵⁾, ben si sarebbe potuto prevedere qualche ulteriore intervento: gli strumenti a disposizione potevano essere svariati, ad esempio introducendo sul modello tedesco la sfiducia costruttiva ovvero il voto di fiducia al solo Presidente del Consiglio. Bisognerà confidare nella capacità della legge elettorale di rafforzare il ruolo del governo in Parlamento: ma nel panorama italiano l'effetto di una legge elettorale maggioritaria, in assenza di strumenti istituzionali, potrebbe non bastare.

Sotto questo profilo, la forma di governo che emerge dalla riforma rimane tipicamente parlamentare, non essendo stati introdotti nemmeno quegli strumenti di razionalizzazione, che potevano essere compatibili già con l'ordine del giorno Perassi. Il circuito Parlamento — Presidente della Repubblica — Governo non viene costituzionalmente modificato: certo, la legge elettorale rafforzerà il candidato leader di fronte al Presidente della Repubblica. Ma vale ricordare che il rapporto tra Presidente del Consiglio e Presidente della Repubblica è stato sempre — nella storia costituzionale italiana — determinato dall'esito delle elezioni e dalla compattezza delle forze politiche, di talché — come è noto a chi minimamente se ne è occupato — non si tratta di uno schema rigido, predeterminato, ma di un modello flessibile, destinato a mutare con il mutare dei rapporti politici e dei risultati elettorali. Ciò che conta — nella nostra forma di governo parlamentare — è che al Presidente della Repubblica spetti un margine di apprezzamento sia nella nomina del Presidente del Consiglio, che nello scioglimento delle Camere (adesso, della Camera): e questo potere, così come inscritto negli articoli 92, 94 e 88 non è inciso. Certo, a fronte di una legge elettorale maggioritaria, il potere di scelta nella fase di nomina si ridurrà, ma nello stesso modo con cui si riduce di fronte a risultati

⁽⁴⁵⁾ Il documento a favore del semipresidenzialismo aveva raccolto ben tredici adesioni su 35 membri in seno alla Commissione, v. la citata Relazione, pp. 293 ss.

elettorali da cui emerga — anche con una legge proporzionale — un netto vincitore. Ma nella fase dello scioglimento della Camera, il potere presidenziale rimarrà immutato, essendo il Capo dello Stato — anche nel nuovo assetto costituzionale — tenuto a verificare se nella Camera politica sia possibile una maggioranza diversa da quella, pur vincitrice alle elezioni, ma non in grado di proseguire la sua esperienza politica di governo: insomma, anche nel nuovo assetto costituzionale, peraltro non toccato sotto questo profilo, non basteranno le dimissioni del Presidente del Consiglio risultato vincitore alle elezioni a condurre allo scioglimento della Camera, giacché i poteri del Presidente della Repubblica derivanti dal testo costituzionale non sono scomparsi, né sono destinati a cadere in desuetudine. Diverso sarebbe stato — in termini di modifica del rapporto tra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio l'effetto della introduzione della sfiducia costruttiva o del voto di fiducia al solo Presidente del Consiglio o ancora della proposta vincolante di scioglimento della Camera in capo al Presidente del Consiglio: tali riforme avrebbero costituzionalmente modificato i rapporti tra i due soggetti, spingendo verso un modello di forma di governo parlamentare sul modello del cancellierato tedesco, in cui i poteri del Capo dello Stato sono ridotti a vantaggio del Cancelliere. Si è scelto invece di non intervenire su questo punto proprio per tenere fermi i capisaldi della forma di governo parlamentare.

10. Gli altri interventi della riforma.

Per una valutazione complessiva della riforma devono essere tenuti presenti anche gli altri interventi effettuati nel testo.

In primo luogo è significativa la rimodulazione di alcuni profili del referendum abrogativo, con la previsione del calcolo del *quorum* sulla maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera nel caso di richiesta avanzata da ottocentomila elettori: si tratta di un passaggio importante, giacché molti referendum degli ultimi vent'anni sarebbero stati approvati se il *quorum* fosse stato calcolato sull'ultima percentuale dei votanti. È opportuno sottolineare che la precedente previsione della richiesta di cinquecentomila firme del *quorum* calcolato sulla metà degli elettori rimane vigente, cosicché è sbagliato dire che la disciplina del referendum abrogativo è stata penalizzata dalla riforma. Sempre per

quanto riguarda gli istituti di democrazia diretta va ricordata sia la previsione che una futura legge costituzionale — certo, un rinvio alla legge ordinaria avrebbe reso la previsione più facilmente operativa! — possa introdurre referendum popolari consultivi e di indirizzo (nuovo art. 70, ultimo comma), sia la previsione che i regolamenti parlamentari disciplinino tempi, forme, limiti per garantire discussione e deliberazione conclusiva delle proposte di legge di iniziativa popolare, il cui numero di firme è aumentato a centocinquantamila (art. 71, secondo comma, come introdotto dall'art. 11).

La riforma porta a compimento il processo di ridisegno del sistema locale ⁽⁴⁶⁾, procedendo alla decostituzionalizzazione delle Province, alla introduzione — in verità incerta — degli “enti di area vasta”, di cui si prevede la disciplina dei profili ordinamentali generali da parte dello Stato e le ulteriori disposizioni con legge regionale (art. 40, comma 4) e alla esplicita attribuzione allo Stato delle disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni (nuovo art. 117, comma 2, lett. p).

È poi prevista (e addirittura citata nel titolo della legge), l'abolizione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), ente di origine corporativa, rivelatosi negli anni totalmente inutile, insieme ad alcune previsioni di riduzione dei costi della politica (di grande effetto, certo, ma del cui rango costituzionale si può sinceramente dubitare).

A contraddire le frequenti (e ingiuste) accuse di disordine normativo, quando non di sciatteria ⁽⁴⁷⁾, nella formulazione dei testi, la riforma è corredata da tre articoli, dedicati alle disposizioni consequenziali e di coordinamento (quindici commi che modificano disposizioni costituzionali in modo conseguente rispetto alle modifiche introdotte), alle disposizioni transitorie (quattordici commi, relativi al Senato, ai regolamenti parlamentari, alla legislazione regionale, alla prima applicazione del giudizio preventivo sulle leggi elettorali) e alle disposizioni finali (sei ulteriori commi di raccordo, in generale legati a profili di

⁽⁴⁶⁾ Per questi profili v. gli studi di F. Fabrizzi e, in particolare, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Jovene, Napoli, 2012.

⁽⁴⁷⁾ Accuse che non fu difficile rivolgere anche al progetto di Costituzione italiana, come fece ad esempio B. Croce, nella seduta pomeridiana del 11 marzo 1947, quando parlò di “*compromessi, sterili, o fecondi solo di pericoli e concetti vaghi e contraddittori (che) abbondano... nel disegno di Costituzione*”, in *Discorsi parlamentari*, Bardi Editore, Roma, 1966, p. 187.

riorganizzazione amministrativa). L'art. 41 disciplina infine l'entrata in vigore della riforma, prevedendone la sua applicazione a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere, tranne alcune disposizione — in particolare tra quelle transitorie e finali — di cui è invece necessariamente prevista l'immediata applicazione.

11. Il nuovo Senato della Repubblica.

La bontà del superamento del bicameralismo può essere data per assodata. Nonostante qualche indicazione diversa, il monocameralismo non incontra grandi favori. Ciò non toglie che il grande interrogativo della riforma è sicuramente nel funzionamento del nuovo Senato.

11.1. La composizione del Senato: quale legge elettorale?

Nel nuovo testo, il Senato “*rappresenta le istituzioni territoriali*” e svolge le altre funzioni ad esso attribuite dall'art. 55, comma 5. È composto da 100 membri ⁽⁴⁸⁾, di cui 74 senatori-consiglieri regionali, 21 senatori-sindaci ⁽⁴⁹⁾, 5 senatori nominati per sette anni dal Presidente della Repubblica. Si può dunque concordare sul fatto che il modello disegnato nella riforma richiede tutt'ora di essere definitivamente precisato. Tale incertezza, tuttavia, è in primo luogo nel dibattito costituzionale e istituzionale italiano: come appare plasticamente nei lavori della Commissione Quagliariello, le preferenze dottrinali sono — quasi paritariamente — distribuite tra monocameralismo, Senato con la sola rappresentanza

⁽⁴⁸⁾ Di poco pregio l'argomento (da ultimo P. Cirino Pomicino, in *Il Giornale* del 5 giugno 2016), secondo cui cento senatori sarebbero “pochi”. Il Bundesrat tedesco è composto da 69 membri, quello austriaco da 64, il Consiglio degli Stati svizzero da 46, la Camera alta olandese da 75, il Senato USA da 100, il Consiglio federale russo da 166, il Consiglio degli Stati indiano da 250, e via continuando con numeri sufficientemente bassi. Diversa è in effetti la situazione del Senato spagnolo, composto da 266 membri e del Senato francese (348), ambedue Camere — per diverse ragioni — di scarsa incidenza nel sistema istituzionale.

⁽⁴⁹⁾ Il combinato disposto dall'articolo 57, commi 2 e 3, nuovo testo, e dell'articolo 166, comma 2, testo dopo la riforma del 2001, rende impossibile il dubbio in ordine alla spettanza di un sindaco eletto anche dal Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige, che porterebbe il numero dei sindaci a 22.

dei governi regionali, Senato con la rappresentanza delle assemblee regionali, Senato rappresentativo anche dei Comuni, Senato ad elezione diretta. La grande critica che può allora essere rivolta al legislatore costituzionale è quella di aver cercato a tutti i costi un compromesso tra le diverse opzioni, pur rigettando il monocameralismo.

I commi 2, 5 e 6 del nuovo art. 57 prevedono una legge ordinaria bicamerale per le modalità di attribuzione dei seggi, specificando che — posto il numero totale di 100 senatori rispetto ai 315 del Senato attuale ⁽⁵⁰⁾ — i 95 senatori elettivi ⁽⁵¹⁾ vengono eletti con metodo proporzionale dai Consigli regionali e provinciali di Trento e Bolzano tra i loro componenti e tra i Sindaci dei comuni del territorio, “*in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi*”.

La formulazione non è chiara. Ma anche nella Costituzione del 1947, il modello costituzionale del Senato (che, ai sensi dell’art. 57, avrebbe dovuto essere eletto “*su base regionale*”) trovò poi concreta definizione nelle modifiche costituzionali del 1963 e nella legge elettorale (legge n. 29 del 1948), la quale a sua volta mutò natura nel tempo, essendo nata maggioritaria ⁽⁵²⁾ per poi evolversi — a causa del sistema politico che concretamente si creò — in senso proporzionale e tornare

⁽⁵⁰⁾ I deputati rimangono 630, come previsto dal testo vigente: si sarebbero potuti forse trovare bilanciamenti diversi; ma vedere in ciò un sintomo di incostituzionalità per violazione dell’art. 3, o dell’art. 1, o dell’art. 97, pare francamente un esercizio che esorbita dai confini di una corretta interpretazione del testo della Costituzione. Nel futuro referendum la scelta è tra 945 parlamentari e 730 di cui cento senza indennità; altre soluzioni non sono in discussione oggi.

⁽⁵¹⁾ Come si è ricordato, fanno parte del Senato anche cinque senatori, nominati per sette anni dal Presidente della Repubblica “*per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario*”. Rimane la previsione secondo cui è senatore di diritto e a vita chi è stato Presidente della Repubblica. I senatori a vita in carica alla data di entrata in vigore della riforma permangono nella stessa carica, ai sensi dell’art. 39, comma 7. È stato da più parti osservato che il mantenimento dei senatori di nomina presidenziale rappresenta una incongruenza all’interno del nuovo Senato; evidentemente non si è voluto interrompere una struttura della Camera alta che appare tradizionale nell’assetto italiano e che risponde comunque alla funzione della Camera di riflessione.

⁽⁵²⁾ I seggi venivano attribuiti in collegi uninominali. Il quorum elevato richiesto per l’elezione nel collegio, pari al 65%, impedì nei fatti il funzionamento maggioritario, che pur era teoricamente possibile.

infine maggioritaria con il referendum del 1993 ⁽⁵³⁾. Perché stupirsi che qualcosa del genere possa avvenire adesso?

Occorre allora lavorare alla nuova legge elettorale per il Senato, come anche recentemente auspicato (Manzella, Ainis), che cerchi di conciliare le pur contraddittorie esigenze espresse nel nuovo articolo 57. Se le leggi elettorali regionali rimangono nella scia delle leggi elettorali vigenti (tutte ricalcate sulla legge 43 del 1995, così come recepita dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999), si potrebbe ad esempio pensare che ogni lista concorrente all'elezione del Consiglio regionale presenti un listino composto dal doppio dei senatori spettanti alla Regione. L'elettore disporrebbe di tre voti, attribuibili disgiuntamente, uno per il Presidente, uno per il Consiglio e uno per il senatore regionale. I candidati senatori potrebbe essere disposti in ordine di preferenze ottenute e verrebbero successivamente eletti dal Consiglio tenendo conto dei seggi attribuiti ad ogni lista sulla base del riparto proporzionale prima della attribuzione del premio di maggioranza. Secondo questo schema — che sconta il rischio che il candidato senatore con maggiori preferenze non venga poi eletto, appartenendo ad una lista a cui non spettano consiglieri — l'elezione assembleare di cui al secondo comma dell'art. 57 sarebbe dunque solo una conferma del voto popolare ⁽⁵⁴⁾; ma vi sarebbe il vantaggio di conciliare l'elezione diretta dei senatori-consiglieri regionali con il legame con l'elezione del Consiglio. Possono esserci anche altre soluzioni: ma, come si vede, meccanismi istituzionali soddisfacenti possono essere trovati.

Il buon funzionamento sistemico del Senato — e quindi una adeguata capacità di rispondere alle funzioni importanti riconosciute dall'art. 55, come modificato — non dipenderà comunque solo dalla legge elettorale e dalla composizione personale che avrà, bensì anche dalla concreta organizzazione dei suoi lavori: bisognerà capire che ruolo avranno le delegazioni regionali e quale le delegazioni politiche; quanta autorità riuscirà ad esprimere nel sistema politico al fine di

⁽⁵³⁾ Un'analisi della legge elettorale del Senato la si può trovare nel mio *Tra crisi e riforme. Riflessioni sul sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1994, pp. 55 ss. e 114 ss.

⁽⁵⁴⁾ È comunque lo stesso schema che la legge 43 del 1995 prevedeva per l'elezione consiliare del Presidente della Giunta regionale, che ai sensi del previgente art. 122 doveva avvenire in Consiglio regionale.

risolvere il contenzioso Stato-Regioni, grande problema politico, istituzionale, economico e giurisdizionale degli ultimi quindici anni (ad esempio, bisognerebbe sperare che un Senato autorevole riesca a discutere con la Camera politica la legge di stabilità, evitando quelle impugnative regionali, così frequenti negli ultimi anni, che spesso si limitano a portare dinanzi alla Corte costituzionale profili di insoddisfazione nella distribuzione delle risorse). Bisognerà capire come potrà valutare le politiche pubbliche e verificare l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori; come potrà verificare l'attuazione delle leggi dello Stato e concorrere a esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo. In linea generale, si tratta di competenze così significative che possono rendere il Senato organo di snodo del Parlamento e rafforzare la sua capacità di agire come contropotere della maggioranza politica.

Anche su questi profili un ruolo cruciale verrà giocato dal nuovo regolamento del Senato, su cui si inizierà a lavorare dopo l'approvazione definitiva della legge costituzionale (art. 39, comma 8), con la consapevolezza tuttavia un intervento definitivo lo si potrà avere solo con la nuova composizione del Senato (che, tuttavia, sarà ancora transitoria, giacché — ai sensi dell'art. 39, comma 6 — la nuova legge elettorale del Senato “è approvata entro sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati” successive all'entrata in vigore della legge costituzionale).

12. La tenuta del sistema istituzionale italiano.

La tenuta del sistema istituzionale italiano non dipende certo solo dalla riforma, né è legata esclusivamente alla sua attuazione: anche se il sistema riformato può permetterci di affrontare meglio le grandi questioni irrisolte del nostro assetto politico, che in questa sede possono solo essere accennate.

12.1. L'evoluzione del processo costituzionale europeo.

Il primo grande tema è legato alla evoluzione del processo costituzionale europeo, vero e unico processo di rango costituente degli ultimi venti anni. Occorrerà capire se si andrà verso un rafforzamento o verso

un indebolimento dei vincoli politici, economici e istituzionali della EU, tema sempre più presente dopo il referendum sulla Brexit: se prevarrà la prima ipotesi, se il processo costituzionale europeo, nella sua complicazione, non si fermerà, occorrerà stare in Europa in maniera adeguata, con una presenza politica forte, perché è lì — e non più a livello nazionale — che si assumeranno le scelte fondamentali, economiche, sociali, istituzionali, è lì che si sposterà la dimensione politica.

12.2. Il recupero della capacità di direzione dei processi istituzionali.

L'altro drammatico problema dell'Italia (che — pur presente in tutte le democrazie moderne — da noi ha assunto una sua peculiare gravità) è se la politica, a livello nazionale, riuscirà a riassumere un ruolo di indirizzo dei processi istituzionali, resistendo a quel perverso collegamento tra interessi settoriali, mezzi di comunicazioni di massa e indagini penali che si ripresenta puntuale ad ogni passaggio cruciale della vita del paese.

12.3. Il ruolo dei partiti.

Altra questione che inciderà sul buon funzionamento della nostra forma di governo deriva dalla capacità di costruire partiti meno liquidi di quelli che abbiamo conosciuto negli ultimi venti anni, dopo la crisi degli anni '90. Proprio la forma di governo parlamentare — più di quella presidenziale, la cui unificazione ruota intorno al rapporto diretto tra corpo elettorale e Capo dello Stato — richiede partiti solidi, affidabili all'interno e all'esterno, non volatili ⁽⁵⁵⁾.

13. Il rapporto della riforma con la legge elettorale.

Come è noto, molte critiche sono state rivolte alla legge elettorale

⁽⁵⁵⁾ Più ampiamente *Sistema dei partiti e riforme istituzionali*, in *federalismi.it*, 2015, n. 6.

(legge 6 maggio 2015, n. 52), alla quale è stato attribuito il nomignolo giornalistico di *Italicum* ⁽⁵⁶⁾).

13.1. Il funzionamento della nuova legge elettorale.

La legge prevede l'attribuzione di un premio di maggioranza pari a 340 seggi (24 in più della maggioranza assoluta dei seggi, pari a 316 su 630) alla lista che al primo turno abbia ottenuto almeno il 40% dei voti, ovvero alla lista che abbia ottenuto la maggioranza dei voti al successivo turno di ballottaggio a cui accedono le due liste che abbiano ottenuto il maggior numero dei voti, pur al di sotto del 40%: in ipotesi, dunque, se le prime due liste avranno ottenuto ciascuna quote di consenso intorno al 25-30%, la lista vincitrice al secondo turno vedrà moltiplicato il proprio pacchetto di seggi dopo il secondo turno fino al 54% del totale. Il territorio nazionale è suddiviso in 20 circoscrizioni elettorali, corrispondenti alle regioni, divise a loro volta in complessivi 100 collegi plurinominali, in cui vengono attribuiti dei tre ai nove seggi ⁽⁵⁷⁾ per un totale di 618 ⁽⁵⁸⁾. I 278 seggi — che residuano rispetto all'attribuzione del premio, vale a dire sottraendo i 340 spettanti alla maggioranza rispetto ai 618 totali distribuiti a livello nazionale, a cui si aggiungono i dodici seggi spettanti alle circoscrizioni estero — vengono infine assegnati secondo i risultati del primo turno fra le liste che abbiano superato lo sbarramento del 3%, garantendo così un diritto di tribuna a forze politiche dotate di una certa rappresentatività. Sia per la lista di maggioranza che per altre ammesse al riparto dei seggi, il primo seggio spettante ad ogni lista nel collegio viene assegnato al capolista (che possono presentarsi fino ad un massimo

⁽⁵⁶⁾ Facendo seguito alla fortunata definizione data da Giovanni Sartori alle prime leggi maggioritarie 276 e 277 del 1993, definite *Mattarellum*, dal nome del relatore (che è l'attuale Presidente della Repubblica Sergio Mattarella), a cui seguirono il *Porcellum* (legge n° 270 del 2005) — in ragione del fatto che il Ministro delle riforme *pro tempore* Roberto Calderoli definì la legge una "porcata" — e il *Consultellum*, in ragione del fatto che legge elettorale oggi teoricamente applicabile (almeno al Senato, dopo l'entrata in vigore legge elettorale della Camera dal 1° luglio di quest'anno) deriva dall'intervento demolitorio, ma autoapplicativo della Corte costituzionale (detta *Consulta*, dal nome del palazzo che la ospita a Roma, in piazza del Quirinale) sulla precedente legge elettorale.

⁽⁵⁷⁾ I collegi sono stati fissati dal decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 122, sul quale si sono espresse le competenti Commissioni parlamentari.

⁽⁵⁸⁾ Dodici seggi sono riservati per il voto degli italiani all'estero.

di dieci colleghi e poi optare) e solo i successivi agli altri candidati nell'ordine delle preferenze ricevute.

13.2. Il “combinato disposto” tra riforma costituzionale e legge elettorale.

Con una qualche approssimazione logica e costituzionale, si è parlato da più parti di un “combinato disposto” fra legge elettorale e riforma costituzionale che dovrebbe spingere a votare No al referendum costituzionale. L'argomento non sembra solidissimo. Per svariate ragioni: procedurali, sostanziali, costituzionali.

In primo luogo, non può essere dimenticato che la legge elettorale era e rimane una legge ordinaria: il legislatore costituzionale del 2016 ha saggiamente seguito la strada del Costituente di lasciare aperta la scelta della legge elettorale, che nella vigenza della Costituzione del 1947 è potuta via via modificarsi da proporzionale a maggioritaria uninominale e infine di nuovo a proporzionale con premio di maggioranza ⁽⁵⁹⁾. In quanto legge ordinaria, la nuova legge elettorale può essere sottoposta a referendum ovvero a giudizio di costituzionalità. Il primo è già stato presentato, pur se è notizia recente che non sono state raccolte le 500.000 firme necessarie; il secondo interverrà sulla base di una norma transitoria, ai sensi dell'art. 39, comma 11, della approvanda riforma costituzionale ⁽⁶⁰⁾. In queste due sedi potranno essere effettuate tutte le valutazioni pertinenti: di opportunità politica, nel voto referendario; di costituzionalità, nel preventivo giudizio della Corte costituzionale.

In questa seconda sede, si potrà valutare se siano rispettate le

⁽⁵⁹⁾ Questa è tecnicamente la natura della legge 270 del 2005, pur se viene comunemente definita come maggioritaria di schieramento.

⁽⁶⁰⁾ Entro dieci giorni dall'entrata in vigore della riforma sottoposta a referendum su ricorso motivato da almeno un quarto dei deputati o da un terzo dei senatori, la legge elettorale può essere sottoposta in via principale al giudizio della Corte costituzionale, che si pronuncia entro il termine di trenta giorni.

Si noti che il Tribunale di Messina, con ordinanza — della cui ammissibilità si potrebbe in astratto dubitare, anche se la sentenza n. 1 del 2014 ha ormai aperto la porta all'introduzione del giudizio in via incidentale sulla legge elettorale —, ha sollevato già questione di legittimità costituzionale della legge elettorale; la Corte ne ha fissato la discussione all'udienza del 4 ottobre 2016.

indicazioni della sentenza n. 1 del 2014, sotto i due profili in essa considerati.

13.3. Il premio di maggioranza secondo la sentenza 1/2014.

Per quanto riguarda il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza prefigurato dalla legge n. 270 del 2005, combinato con l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio, aveva affermato la Corte che tale premio è *“tale da determinare un’alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.). Esso, infatti, pur non vincolando il legislatore ordinario alla scelta di un determinato sistema, esige comunque che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi (sentenza n. 43 del 1961) ed assume sfumature diverse in funzione del sistema elettorale prescelto. In ordinamenti costituzionali omogenei a quello italiano, nei quali pure è contemplato detto principio e non è costituzionalizzata la formula elettorale, il giudice costituzionale ha espressamente riconosciuto, da tempo, che, qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell’elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del “peso” del voto “in uscita”, ai fini dell’attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell’organo parlamentare (BVerfGE, sentenza 3/11 del 25 luglio 2012; ma v. già la sentenza n. 197 del 22 maggio 1979 e la sentenza n. 1 del 5 aprile 1952). Le norme censurate, pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell’efficienza dei processi decisionali nell’ambito parlamentare, dettano una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost. In definitiva, detta disciplina non è proporzionata rispetto all’obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell’assemblea, nonché dell’eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un’alterazione profonda della composizione della*

rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente”.

13.4. Le preferenze secondo la sentenza 1/2014.

Per quanto riguarda invece il tema delle preferenze, ha affermato la Corte costituzionale che *“in definitiva, è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione. Simili condizioni di voto, che impongono al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e valutare e che sono automaticamente destinati, in ragione della posizione in lista, a diventare deputati o senatori, rendono la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)”.*

14. Il futuro giudizio della Corte costituzionale.

La Corte costituzionale, dunque, approvata la riforma costituzionale, ben potrà saggiare la bontà costituzionale della legge elettorale alla luce dei principi appena esposti ovvero in relazione ad altri principi la cui violazione potrà essere dedotta ⁽⁶¹⁾.

⁽⁶¹⁾ Si è talvolta avanzato il dubbio che la maggioranza politica potrebbe, dopo l'esito positivo del referendum sulla approvanda riforma costituzionale, innalzare il premio fino a far superare alla maggioranza politica risultata vincitrice i quorum necessari per l'elezione degli organi di garanzia (v. *infra sub* par. 16). Se questa è la — condivisibile — preoccupazione, tale tema ben potrebbe essere affrontata dalla Corte già nel primo giudizio sulla legge elettorale, ai sensi della norma transitoria; e, comunque, può essere sottoposto alla Corte, presentando un ricorso preventivo avverso una nuova legge elettorale che innalzasse in tal modo il premio.

14.1. Premio alla lista o premio alla coalizione: profili di costituzionalità.

La Corte potrà verificare in particolare se sia costituzionalmente corretto escludere nella fase del ballottaggio le liste escluse che non hanno raggiunto il ballottaggio, che così non potrebbero più stringere alleanze elettorali. Si potrebbe infatti pensare che c'è un *vulnus* al principio dell'eguale valore del voto dei cittadini che hanno scelto liste che non accedono al secondo turno; ma a questo argomento si può obiettare che il cittadino, la cui prima scelta sia stata esclusa dal ballottaggio, ben può esercitare comunque una scelta politica, optando per la lista meno lontana dalle sue posizioni, secondo un meccanismo tipico dei sistemi a doppio turno e che in Italia è ormai ben accettato grazie all'esperienza più che ventennale dell'elezione dei sindaci: e, così costruito, il raggiungimento dell'obiettivo — costituzionalmente rilevante — della stabilità del governo non sarebbe perseguito in modo sproporzionato a detrimento della funzione rappresentativa dell'assemblea parlamentare.

14.2. L'elezione diretta dei capilista: profili di costituzionalità.

E la Corte potrà anche pronunciarsi sulla bontà della formula che vuole l'elezione diretta dei capilista, senza tener conto delle preferenze ottenute dagli altri candidati, che verranno in considerazione solo per gli eletti successivi al primo in ogni collegio. Ragionando su collegi tra i tre e i nove seggi, almeno due seggi verrebbero attribuiti ai capolista della prima e della seconda lista, mentre per quanto riguarda gli altri seggi dipende dal numero di liste che possono raccogliere seggi nei singoli collegi: dunque, nella lista di maggioranza, cento deputati su 340 (meno di un terzo, il che non assicura un controllo "militare" del gruppo parlamentare) sarebbero eletti in quanto capilista ⁽⁶²⁾; nella

⁽⁶²⁾ Potendosi presentare in più collegi, fino a dieci, i capilista sono in grado di determinare, con il gioco delle opzioni, anche la scelta di coloro che verrebbero eletti con l'indicazione delle preferenze. Potrebbe in proposito apparire interessante la proposta di Ceccanti di vincolare il plurieletto a optare per il collegio dove la lista ha ottenuto la migliore percentuale (ovvero, si potrebbe vincolare l'opzione a favore del candidato che abbia ottenuto la migliore percentuale in termini di preferenze personali).

prima lista di opposizione, è possibile pensare che circa i due terzi dei deputati sarebbero eletti in quanto capilista; mentre nelle altre liste presumibilmente tutti i deputati sarebbe eletti in quanto capilista (l'effetto di controllo è dunque più presente nei gruppi di opposizione e può forse maggiormente evitare fenomeni di transumanze parlamentari). È possibile ipotizzare dunque che meno della metà dei deputati (tra i duecento e i duecentocinquanta) sarebbero eletti in quanto capilista, senza una possibilità di scelta popolare: questa caratteristica sarebbe compensata dal fatto che, trattandosi di collegi piccoli, le liste sarebbero brevi e capilista "sbagliati" potrebbero danneggiare il successo della lista nel collegio.

14.3. Le possibili conseguenze.

Se tali due meccanismi fossero ritenuti incostituzionali, non vi sarebbe alcun problema tecnico ad inserire modifiche che accolgano le indicazioni della Corte sull'impianto della legge elettorale, che — ancorché modificata — ben potrebbe funzionare nel nuovo tessuto costituzionale, rispettando il criterio base della giurisprudenza costituzionale — confermato dalla sentenza n. 1 del 2014, sulla scorta della giurisprudenza sulla ammissibilità dei referendum elettorali — della necessità istituzionale di una funzionante legge elettorale.

Per quanto riguarda il referendum, non dovrebbe essere difficile costruire il quesito abrogativo cercando di raggiungere il risultato del permettere l'alleanza al secondo turno e l'eliminazione della elezione diretta dei capilista, anche qui nel rispetto della giurisprudenza sulla ammissibilità dei referendum elettorali (a partire dalla sentenza 47 del 1991, confermata dalla sentenza 32 del 1993), che impone la permanente operatività di una legge elettorale anche dopo l'esito positivo del referendum. E a fronte del mancato raggiungimento delle firme non può essere esclusa la possibilità di nuova mobilitazione referendaria.

15. I sistemi elettorali come strumenti tecnici.

Sotto il profilo della scelta politica, occorre partire dall'assunto che i sistemi elettorali non sono dogmi di fede, bensì strumenti tecnici per raggiungere obiettivi politici, nell'ambito e nel rispetto dei principi

costituzionali, nel nostro caso come individuati dalla ricordata giurisprudenza costituzionale.

15.1. Il bilanciamento tra rappresentatività e governabilità.

Si possono mettere allora sul tappeto, avendo di mira un equilibrato bilanciamento tra le due funzioni tipiche dei sistemi elettorali, ovvero creazione di un governo dotato di una certa dose di stabilità e capacità di rappresentare le posizioni politiche della collettività, sistemi proporzionali dotati di capacità selettiva e distorsiva, sistemi proporzionali basati sul premio di maggioranza ovvero sistemi maggioritari uninominali. Per i primi, l'attenzione è sempre andata sui modelli tedesco e spagnolo, l'uno basato sulla clausola di sbarramento e la distribuzione proporzionale dei seggi (ribadita dalla più recente giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco), l'altro sull'utilizzo del sistema del divisore in piccoli collegi elettorali. Entrambi hanno funzionato per un periodo più o meno lungo, ma non hanno più offerto una risposta soddisfacente di fronte ai mutamenti del quadro politico: in Germania la clausola di sbarramento non ha impedito l'ingresso nel Bundestag di un numero di partiti tali per cui nessun partito ha più avuto la maggioranza dei seggi e probabilmente non impedirà l'ingresso di partiti in qualche modo antisistema (che già hanno fatto ingresso dei Parlamenti regionali); in Spagna, il sistema elettorale ha ben funzionato fin quando due grandi partiti, distribuiti in maniera uniforme sul territorio nazionale, si contendevano la maggioranza relativa dei voti, trasformandola — grazie alla formula elettorale (sistema del divisore in collegi plurinominali, ma relativamente piccoli) — in maggioranza assoluta (o comunque in maggioranza, pur relativa, ma vicina a quella assoluta) dei seggi: ma ha dimostrato i suoi limiti di fronte ad un sistema politico in cui improvvisamente quattro partiti hanno raccolto quote di consenso non dissimili (e nella impossibilità di costituire una maggioranza la Spagna è ritornata al voto il 26 giugno: ma anche in queste elezioni è stata confermata la situazione di stallo tra le quattro principali forze politiche e i piccoli partiti regionali).

I sistemi maggioritari uninominali comportano rischi di frammentazione del voto, se non accompagnati dal doppio turno per l'elezione

del Capo dello Stato, ovvero di clamorose sovrarappresentazioni o sottorappresentazioni delle forze politiche, come ha sempre dimostrato la vicenda britannica in cui possono ottenere una quota rilevante, se non maggioritaria, di seggi partiti che rimangono minoritari nel Paese ovvero essere esclusi dalla rappresentanza parlamentare (o avere quote minime di seggi) partiti caratterizzati da una diffusione territoriale media, ma mai maggioritaria nei singoli collegi.

15.2. Il possibile risultato sistemico della nuova legge elettorale.

Il sistema elettorale adottato con la legge in questione è quello che, se si astrae dal semipresidenzialismo, meglio risponde — nelle attuali condizioni italiane — alla esigenza di permettere al popolo l'espressione di uno voto non solo sulla composizione del Parlamento, bensì anche su chi è destinato a governare il Paese. Il doppio turno per l'assegnazione del premio di maggioranza evita che il premio vada a chi ha ottenuto risultati modesti in termini di consenso. Rimane aperta la scelta — certo, di grande rilievo politico — se permettere alleanze tra liste nella fase tra primo e secondo turno: non consentirle, infatti, costringe ad accordi prima delle elezioni e spinge verso la composizione di liste plurali, ma caratterizzate da una certa omogeneità di fondo. Altrimenti, la possibilità di alleanze tra primo e secondo turno apre la strada, da un lato, alla frammentazione della presentazione di liste al primo turno (come dimostrano le elezioni comunali, con spropositata presentazione di liste di ogni tipo), dall'altro, alle trattative e alle negoziazioni fra le forze politiche — anche quelle che hanno raggiunto consensi minimi, come si diceva “da prefisso telefonico” — per portare nel secondo turno il proprio elettorato verso l'uno o l'altro contendente. Se dietro questo meccanismo c'è solo una scelta politica, di cui appare difficile contestare la coerenza, ovvero vi sia anche qualche principio costituzionale che ne impone il rigetto, ce lo potrà dire fra qualche mese la Corte costituzionale.

16. La maggioranza politica non controlla gli organi di garanzia.

Nel merito, in ogni caso, non è vero che il “combinato disposto” della

legge elettorale e della riforma costituzionale metta nelle mani della maggioranza politica le elezioni degli organi di garanzia, giacché le maggioranze richieste per le elezioni di tali organi rimangono sempre maggiori di quelle derivanti dalle elezioni politiche. E valgano le seguenti considerazioni.

16.1. Il Presidente della Repubblica.

Per il Presidente della Repubblica, l'art. 21, modificando l'art. 83 del testo costituzionale vigente, ha introdotto la previsione della elezione da parte del Parlamento in seduta comune (non più integrato dai delegati regionali, secondo il nuovo testo dell'art. 85) con la maggioranza dei tre quinti dell'assemblea dal quarto scrutinio e dei tre quinti dei votanti dal settimo scrutinio ⁽⁶³⁾. Si è notato che si tratta di maggioranze alla portata della maggioranza politica uscita dalle elezioni. In verità, stante il fatto che la nuova legge elettorale prevede un premio che attribuisce al vincitore trecentoquaranta seggi, anche a voler ritenere che la maggioranza (compattamente presente, il che non è scontato!) possa contare su settanta senatori su cento, si giungerebbe a 410 elettori su 730, pari al 56% dei componenti del Parlamento in seduta comune (meno dunque dei tre quinti, pari al 60%, e dunque a 438 voti). Dal settimo scrutinio in poi, il raggiungimento della quota dei tre quinti dei votanti presuppone comunque almeno una non opposizione della minoranza sulla base di un accordo di desistenza che permetta la non presentazione in aula. Il Capo dello Stato, dunque, non sarà dunque espressione di una maggioranza politica "corretta" o "gonfiata" dal premio di maggioranza. È proprio la disciplina attuale che, prevedendo l'elezione del Presidente della Repubblica con la maggioranza assoluta del Parlamento in seduta comune, può permettere al partito di maggioranza, se riesce a rimanere compatto, di eleggere il "proprio" Presidente.

16.2. Corte costituzionale e CSM.

Argomenti numerici non dissimili valgono l'elezione dei membri laici

⁽⁶³⁾ Non sono maggioranze "inventate", giacché erano previste per l'elezione parlamentare dei giudici costituzionali dalla legge 87 del 1953, e lo sono tuttora per l'elezione dei membri laici del CSM.

del Consiglio superiore della Magistratura, per il quale la legge 44 del 2002 (che ha modificato da ultimo l'art. 1 della legge 195 del 1958) fissa in otto il numero dei membri laici; prevedendo che questi ultimi siano eletti — sempre dal Parlamento in seduta comune, ai sensi dell'art. 104, comma 4, Cost. — con votazione a scrutinio segreto e con la maggioranza dei tre quinti dei componenti l'assemblea per i primi due scrutini, mentre dal terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei votanti.

Per quanto riguarda la Corte costituzionale, i cinque membri di origine parlamentare sono eletti, secondo il nuovo art. 135, non più dal Parlamento in seduta comune (in cui la presenza dei senatori sarebbe enormemente diluita), bensì suddividendoli tra la Camera, che ne elegge tre, e il Senato due. Le maggioranze richieste rimangono quelle fissate dall'art. 3, legge cost. 2 del 1967, vale a dire la maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea e per gli scrutini successivi al terzo la maggioranza dei tre quinti dei componenti l'Assemblea. Si svilupperanno allora prassi parlamentari, così come si sono sviluppate (e modificate nel passaggio dal proporzionale ⁽⁶⁴⁾ al maggioritario ⁽⁶⁵⁾!) a fronte della previsione del vigente art. 135. La distribuzione tra Camera e Senato ha incontrato qualche dissenso, ed è stata più volte modificata durante i lavori preparatori, sulla base di opinioni divergenti provenienti dalla dottrina; si tratta comunque di una previsione che rispecchia una scelta di assetto tra Stato e Regioni che non appare costituzionalmente criticabile e che comunque non è lesiva del ruolo, della collocazione, del prestigio del giudice costituzionale (in Germania i giudici costituzionali sono eletti metà dal Bundestag, metà dal Bundesrat, nonostante il numero estremamente diverso dei componenti delle due Camere). La tesi secondo cui i giudici eletti dal Senato svolgerebbero in Corte il ruolo di “avvocati delle Regioni e degli enti locali” non coglie nel senso, giacché allora anche i giudici di provenienza parlamentare dovrebbero essere visti come gli “avvocati dei partiti” che li hanno eletti; chi conosce il modo di lavorare della Corte sa che le originarie appartenenze politiche sono

⁽⁶⁴⁾ La convenzione attribuiva due giudici di nomina parlamentare alla Democrazia Cristiana, uno al Pci, uno al Psi, uno ai partiti laici minori (socialdemocratici, repubblicani, liberali).

⁽⁶⁵⁾ Tre alla maggioranza, due alla minoranza, pur se nella mobilità dei gruppi parlamentari è stata sempre difficile l'attuazione di questa convenzione.

inevitabilmente destinate a sfumare nel seno di un consesso caratterizzato da una forte collegialità. Se invece quella formula vuol far riferimento a giudici con una spiccata attenzione alle problematiche dell'autonomia, è chiaro che ci porremo nel solco dei principi fondamentali della Costituzione, non a caso scolpiti nell'art. 5.

16.3. Il rafforzamento delle istituzioni di garanzia e dei contropoteri.

In ogni caso, le competenze degli organi di garanzia non solo non sono incise, ma vengono addirittura potenziate: alla Corte costituzionale viene attribuito il giudizio preventivo sulle leggi elettorali (art. 13, che modifica gli articoli 73 e 134); il termine per la conversione delle leggi di conversione dei decreti legge è differito di trenta giorni nel caso di richiesta di nuova deliberazione da parte del Presidente della Repubblica, permettendo così il rinvio senza la pressione della decadenza del decreto.

Nel senso della garanzia delle opposizioni e delle minoranze si muove anche il nuovo secondo comma dell'art. 64, ai sensi del quale *“I regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni”*, prevedendo garanzie sia per le opposizioni politiche, sia per le minoranze parlamentari (che, al Senato, possono anche avere base territoriale). Vanno infine richiamate le già ricordate modifiche agli istituti di democrazia diretta (referendum e iniziativa legislativa popolare).

È comunque importante sottolineare che gli organi di garanzia non sono gli unici contropoteri presenti nel sistema istituzionale italiano. Pur se con poteri ridotti rispetto alla fase post-2001, le Regioni rimangono strumenti di confronto tra maggioranza politica nazionale e maggioranze locali. Nonostante le critiche, come ben sa chi conosce gli ordinamenti composti, proprio il Senato ben può assumere questo ruolo, sia se si crea in esso una maggioranza politica diversa da quella nazionale, sia nel caso di maggioranza conforme a quella della Camera, giacché sarebbe sempre portatrice di interessi territorialmente differenziati: tradizionalmente, i Senati degli Stati federali (o regionali) anticipano i mutamenti politici che poi interverranno nella Camera politica. L'Unione europea costituisce un sicuro vincolo, limite e contropotere rispetto alla maggioranza politica nazionale, e, come dimostrano le

recenti vicende ungherese e polacca, l'Unione — grazie alla procedura di cui all'art. 7 TUE — è anche in grado di farsi garante dei valori della democrazia costituzionale. Ma, soprattutto, in Italia, nessun limite alla capacità di costituire un contropotere viene posto da questa riforma rispetto alla magistratura e ai mezzi di comunicazione di massa.

17. Il referendum: la insostenibilità della tesi della necessaria omogeneità.

Il referendum ex art. 138 è la fase conclusiva ed eventuale del procedimento di revisione costituzionale.

La Costituzione non pone limiti alla provenienza parlamentare della richiesta referendaria, che può pertanto essere presentata anche da soggetti che hanno approvato il testo, così come è già avvenuto per i referendum costituzionali del 2001 e del 2006. Quanto al tema dell'omogeneità, si tratta di una questione totalmente infondata ⁽⁶⁶⁾. L'omogeneità nasce come requisito imposto dalla Corte costituzionale ai quesiti referendari abrogativi ⁽⁶⁷⁾: lì si trattava di porre un argine alla aggregazione di quesiti e alla fantasia manipolatoria dei proponenti, da cui potevano risultare esiti confusi o illegittimamente additivi. E, tranne qualche forzatura, la giurisprudenza costituzionale aveva un senso e ebbe una funzione. Altro è il referendum costituzionale previsto dall'art. 138 Cost.: in esso la valutazione di omogeneità del contenuto è stata già fatta dal legislatore costituzionale, che ha ritenuto di tenere insieme alcuni precisi elementi di riforma. E, di grazia, chi dovrebbe fare — in luogo del legislatore costituzionale — tale valutazione di omogeneità? I richiedenti il referendum, sovrapponendo così la loro personale propensione politica a quella del legislatore costituzionale?

⁽⁶⁶⁾ Su questo tema v. almeno gli interventi di P. Costanzo, A. Morrone, A. Ruggeri, S. Staiano, in *federalismi.it* n. 4/2016.

⁽⁶⁷⁾ Una discussione accurata si può vedere in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 5-6 luglio 1996, Giuffrè, Milano, 1998. Chi scrive ha analizzato la giurisprudenza in *Non disturbare il manovratore, in ideazione*, 1997, 2, pp. 58 ss. e, ancora prima, *I referendum del 1993 tra crisi del sistema politico e suggestioni di riforma*, in *Giur. It.*, 1993, IV. Un'analisi dettagliata delle vicende referendarie è in A. Barbera-A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, Bologna, 2003.

L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, tradizionalmente chiamato ad un giudizio tecnico di ammissibilità (art. 12, legge n. 352 del 1970)? La Corte costituzionale, il cui intervento nemmeno è previsto nel procedimento relativo al referendum costituzionale (e dovrebbe in primo luogo dichiarare l'incostituzionalità della disposizione che non prevede il suo intervento)? Ovvero, ancora, la Corte costituzionale adita in conflitto di attribuzione dai promotori contro una decisione negativa dell'ufficio centrale? E, infine, *quid iuris*, nel caso di esiti diversi dei quesiti "spacchettati"? Il Presidente della Repubblica procede alla promulgazione delle parti della legge di revisione approvata dal referendum o si torna in Parlamento? Il mancato raggiungimento delle firme necessarie a presentare una pluralità di quesiti fra loro diversificati rende comunque ragione di tutti i dubbi sin qui espressi.

Il testo della Costituzione, d'altra parte, disciplina un'unica procedura di revisione e non è ricavabile in alcun modo un obbligo di separare le possibili riforme costituzionali in tanti capitoli diversi: tutto si tiene, sia nella Costituzione del 1947, sia nelle ipotesi di sua riforma. Ed è evidente — nel caso in questione — che superamento del bicameralismo, riforma del procedimento legislativo, razionalizzazione dei poteri regionali fanno parte di un unico disegno che può essere positivamente valutato o meno, ma non può essere artificiosamente suddiviso per una mal posta esigenza di omogeneità.

18. Conclusioni.

Difficoltà dei processi democratici di fronte alla globalizzazione e alla finanziarizzazione, crisi dello Stato sociale e del progetto europeo, aumento delle disuguaglianze all'interno delle società europee e nello stesso tempo irresistibili fenomeni migratori basati sulla ricerca in Europa (quell'Europa che a noi pare diseguale, ma che dall'esterno appare omogeneamente ricca) di un benessere e di una pace che Africa e Medio Oriente non sono più grado di offrire, sono tutti fenomeni ormai stabili del nostro panorama politico: a chi vede nella riforma progetti legati alla volontà di portare a compimento fenomeni di "finanziarizzazione antidemocratica" o di "desertificazione della democrazia" è difficile — almeno per un giurista — rispondere con argo-

menti sensati. Ma anche a voler seguire questo filone di ragionamento, è evidente che in ogni caso non sarà un sì o un no alla riforma costituzionale che allontana o esorcizza questi fenomeni.

Il punto oggi in discussione è che la Costituzione prevede un passaggio popolare sulle riforme approvate con la maggioranza assoluta dei membri delle Camere e questo voto va espresso per l'impatto della riforma sul tessuto costituzionale esistente, per i suoi contenuti ⁽⁶⁸⁾, oltre che per prognostiche valutazioni sulle conseguenze politiche ⁽⁶⁹⁾. In ogni caso, chi scrive, insieme a più della metà del Parlamento italiano, a molti studiosi, operatori economici, cittadini, è convinto che i meccanismi di stabilizzazione e semplificazione previsti dalla riforma — e che qui si è cercato di descrivere e di analizzare, anche prendendo in considerazione e non sottacendo i profili problematici — potranno aiutare il Paese a fronteggiare al meglio tutti quei fenomeni appena richiamati che riguardano la qualità della vita democratica italiana, così come inserita nel contesto europeo e mondiale.

⁽⁶⁸⁾ Su *federalismi.it* è presente un Focus di discussione sulla riforma costituzionale, coordinato da un gruppo di autorevoli colleghi, che ha ospitato finora un nutrito numero di interventi tesi ad esaminare i profili critici e gli aspetti applicativi della riforma.

⁽⁶⁹⁾ Rientrano in questa categoria di valutazioni gli scenari — che vanno molto di moda — sulle conseguenze politiche di un voto contrario nel referendum sulla tenuta del Governo Renzi, sulla possibilità di formare un nuovo governo con una nuova maggioranza nel caso di dimissioni dell'attuale Presidente del Consiglio, sulle eventuali elezioni anticipate che verrebbero svolte con due leggi elettorali diverse, ma con un Parlamento ancora caratterizzato dal bicameralismo paritario. Chi scrive queste pagine è consapevole dell'esistenza di queste problematiche, ma ritiene che soffermarsi su di esse esula — almeno in questa fase della discussione — dai suoi compiti.