

Rassegna con confronto delle ragioni e degli argomenti favorevoli e contrari alla riforma costituzionale 2016

a cura di Riccardo Chieppa

11 Ottobre 2016

Rassegna con confronto delle ragioni e degli argomenti favorevoli e contrari alla riforma costituzionale 2016

a cura di Riccardo Chieppa

Sommario:

- 1.- *Una premessa: perché una rassegna e l'importanza di conoscere e far conoscere la riforma costituzionale per valutarla al di sopra di ogni orientamento politico;*
- 2.- *Sul metodo di approvazione della riforma della Costituzione;*
 - 2.1.- *Sulla riforma in generale;*
 - 2.1.1 – *Omogeneità della riforma e del referendum di approvazione, ,*
 - 2.1.1.1 - *Referendum costituzionale di approvazione 2016, funzione ed utilizzo*
 - 2.1.1.2 - *Referendum costituzionale 2016 e esame della Corte costituzionale sulle q. di l.c. - della legge elettorale (Italicum).*
 - 2.1.2 - *Legittimazione del Parlamento*
 - 2.1.3 - *Iniziativa e partecipazione attiva governativa*
 - 2.1.4 – *Procedura di approvazione e art. 72 Cost.*
- 3.- *Sulle modifiche relative al Parlamento e al superamento del bicameralismo perfetto mediante un bicameralismo differenziato:*
 3. 1.- *Il nuovo Senato: composizione, elezione, duplicità di attività dei Senatori*
 - 3.1.1 - *Senatori settennali di nomina presidenziale*
 3. 3.- *Il nuovo Senato: senatori di nomina presidenziale;*
 - 3.1.2 . *Insindacabilità dei Senatori*
 3. 2.- *Il nuovo Senato: funzioni, rappresentanza*
 - 3.2.1 – *Il nuovo Senato: ruolo e funzioni*
 - 3.2.2 - *Commissioni di inchiesta*
 - 3.3.- *Riflessi sulla materia penale*
- 4.- *Sulle modifiche relative al procedimento di approvazione delle leggi;*
 - 4.1.- *Particolare procedimento per le leggi bicamerali: oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa.*
 - 4.2.- *Previsione particolare dell'intesa tra i due Presidenti di assemblea sul tipo di procedimento da seguire*
- 5.- *Sulle modifiche relative al Governo : governabilità e sua funzione normativa; 5.1-Decreti-legge*
 - 5.2 – *Fiducia al Governo*
- 6.- *Sulla riduzione della spesa e sulla relativa rilevanza in sede di riforma costituzionale;*
- 7.- *Sulle modifiche relative al riparto della funzione legislativa tra Stato e Regioni;*
 - 7.1 -*Abolizione legislazione concorrente e disposizioni generali e comuni*
 - 7.2 – *Clausola di supremazia statale (o di salvaguardia o questione di Stato o clausola spugna)*
8. - *Sulle modifiche relative alle autonomie regionali, clausola residuale*
 - 8.1.- *Regioni a statuto speciale;*
 - 8.2.- *Sulle modifiche relative alle autonomie territoriali (province e comuni);*
 - 8.2.1.- *Abolizione delle Province*
 - 8.3. *Sulle modifiche relative alle risorse finanziarie);*
- 9 - *Sistema degli organi di garanzia*
 - 9.1.- *Presidente della Repubblica;*
 - 9.2 - *Elezione Consiglio superiore della Magistratura*
- 10.- *Sulle modifiche relative alla Corte Costituzionale, nomine dei giudici*
 - 10.1. - *Controllo preventivo sulle leggi elettorali politiche;*
- 11.- *Sulle modifiche relative alla pubblica amministrazione*
 - 11.1. - *Trasparenza*
 - 11,2. - *Sulle modifiche relative agli organi ausiliari: abolizione del CNEL;*
- 12 - *Strumenti di democrazia diretta iniziativa popolare*

- 12.1 - *Referendum abrogativo e propositivo*
- 13 - *Statuto delle opposizioni da 3.4 e. tutela minoranze linguistiche*
- 14 - *Sulle norme transitorie;*
- 15 - *Sulla qualità e tecnica di redazione del testo normativo;*
- 16 - *Sul collegamento e sui riflessi derivanti dalla nuova legge elettorale politica (Italicum);*
- 17 - *Sulla completezza o mancanze della riforma costituzionale;*
- 18 - *Una conclusione che spetta all'elettore chiamato a votare il referendum costituzionale.*

Bibliografia da cui è stata tratta la Rassegna

1.- Una premessa: perché una rassegna e l'importanza di conoscere e far conoscere la riforma costituzionale per valutarla al di sopra di ogni orientamento politico-

A proposito di un seminario «I chiaroscuri della riforma costituzionale», svoltosi l'11 marzo 2016 a Roma, su iniziativa dell'Istituto «Vittorio Bachelet» e la Presidenza dell'Azione cattolica, con l'obiettivo di «seguire l'evoluzione del percorso delle riforme» e di «fornire elementi di giudizio per poter scegliere in maniera consapevole su un tema decisivo come quello della modifica delle regole costituzionali»: non quindi quello di fornire le risposte, ma di dare gli strumenti per un voto informato, si richiama alla circostanza che “i relatori si sono trovati d'accordo nell'esprimere alcuni limiti nella formulazione del nuovo testo e nel sostenere la necessità di un accurato percorso attuativo che non sarà marginale rispetto all'efficacia delle disposizioni. La necessità di leggi attuative che chiarifichino elementi fondamentali della riforma (per es. le norme sulle elezioni dei componenti del Senato delle autonomie o i regolamenti parlamentari sulle modalità attraverso cui attuare il nuovo procedimento legislativo) fa sospendere il giudizio su una riforma che rimane a metà del suo possibile compimento”.(Michieli A, *L'importanza di conoscere e partecipare*, <http://azionecattolica.it> cit.).

La soluzione alla difficoltà che molti possono legittimamente incontrare rispetto al tentativo di formarsi un'opinione criticamente orientata sul referendum costituzionale non può essere quella di affidarsi a una risposta semplice e chiara ma preconfezionata, un sì o un no pronunciato da qualcun altro. Siamo tutti tenuti, invece, a compiere uno sforzo per cercare di conoscere e capire, soppesare e giudicare. Anche attraverso l'ascolto delle differenti tesi e il confronto con le diverse posizioni. Ciascuna delle quali può contenere un aspetto di verità, un elemento da tenere in considerazione, da valutare attentamente per formarsi un giudizio ponderato. È possibile che si renda necessario mettere a confronto argomenti favorevoli e contrari entrambi importanti, costruire una lista di pro e contro tale da non consentire semplificazioni e giudizi sommari. Ed è per questo che è bene non stancarsi di ascoltare, leggere, confrontarsi, discutere. Sapere che è importante stimolare e sostenere processi di crescita delle coscienze e delle intelligenze. Perché ciascuno possa essere aiutato a formarsi un'opinione in maniera critica e informata. (Truffelli M., *L'AC e il Referendum: l'importanza di generare processi*, <http://azionecattolica.it>, cit.).

Tutti, come cittadini, dobbiamo avvertire la responsabilità di votare al referendum in maniera consapevole. La Costituzione è il terreno comune del nostro convivere: un insieme di regole, principi e valori in cui tutti dobbiamo riconoscerci e, proprio per questo, ogni cambiamento di essa dovrebbe essere valutato con particolare attenzione e prudenza, con coscienza e libertà di giudizio. Anche quando sembra ostico orientarsi in maniera chiara, univoca, priva di dubbi, non solo per l'oggettiva complessità e, per certi versi, la “tecnicità” della materia, ma anche, o forse soprattutto, per la difficoltà a districarsi tra prese di posizione, polemiche, slogan che molto spesso non aiutano a capire, ma concorrono piuttosto a confondere le idee. (Truffelli M., *L'AC e il Referendum: l'importanza di generare processi*, <http://azionecattolica.it>, cit.).

Per fare una scelta che sia ragionevole e non troppo condizionata da suggestioni ideologiche coloro che in questa occasione si recheranno alle urne dovranno essere in grado di comprendere bene il senso di questa riforma, i suoi obiettivi e i suoi strumenti,

nonché di valutare se la stessa, una volta applicata, abbia la possibilità di funzionare e di produrre gli effetti positivi che si auspicano per il futuro del nostro impianto istituzionale. (Cheli E., *Che cosa significa cambiare una Costituzione*, cit.)

Attraverso il confronto ciascun cittadino può formarsi una opinione autonoma, senza delegare ad altri, un compito che costituisce, in una società liberal-democratica adulta, un diritto ed un dovere insieme. (Guzzetta G., *Introduzione*, in. Guzzetta G: e Pilati A.,. *La Costituzione più bella del mondo? Argomenti verso il referendum*, cit., 15).

E' stato puntualmente evidenziato, in vista del voto sul referendum costituzionale <<che si ha la sensazione che i cittadini non siano sufficientemente informati né che comprendano l'importanza di un voto che deciderà il futuro della nostra nazione e delle prossime generazioni. Si deciderà fino a che punto siamo disposti ad accettare un indebolimento della pur traballante democrazia italiana, se gli italiani vorranno farsi governare da un parlamento di nominati – ancor più di oggi – e acconsentire alla diminuzione dei poteri di una figura che è garante della democrazia come il Presidente della Repubblica. Per comprendere quali sono le modifiche introdotte dalla riforma costituzionale, la struttura del nuovo Senato, i cambiamenti nei procedimenti legislativi e il “nuovo presidenzialismo che si va di fatto instaurando in Italia, senza un adeguato sistemi di pesi e contrappesi”, è necessario avere i giusti strumenti soprattutto per un quesito referendario molto tecnico e lontano dalla comprensione dei cittadini se non bene informati. Il rischio è quello di politicizzare un voto che dovrebbe invece attenersi solo a una valutazione attenta e meditata dei contenuti della riforma cosa che, almeno per il momento, non sembra avvenire>>. (Giubilei F. *Comprendere la riforma costituzionale per votare correttamente al referendum*, in *La Riforma costituzionale ai raggi x*, a cura di Picchio P e Tivelli L , cit.).

Le revisioni costituzionali possono essere opportune anche per adeguare saggiamente una Costituzione, ma che ciò va fatto con estrema attenzione e precisione, specie là dove si tenti una revisione ampia e complessa: nel nostro paese vi sono stati ben 35 casi di revisioni costituzionali o di integrazioni costituzionali, senza che si sia verificato alcun dramma anche quando nel 2006 un'ampia riforma costituzionale è stata respinta dal corpo elettorale. Quindi anche ora serve più sincerità valutativa e minor terrorismo o demagogia. (De Siervo U., *Il referendum può nuocere alla democrazia*, La Stampa, cit.).

In questa nuova fase, come in quella precedente del dibattito parlamentare, i costituzionalisti, i giuristi, gli scienziati politici e gli studiosi delle istituzioni pubbliche non sono chiamati a fungere da terza istanza, bensì a offrire all'opinione pubblica strumenti per meglio orientare il proprio voto. (Comitato nazionale *Basta un Sì, Referendum costituzionale: le ragioni del Sì*, cit.).

Si può essere, in linea teorica, a favore del monocameralismo, ma contrari a questa riforma: per il modo in cui viene approvata (a colpi di maggioranza, con l'opposizione di quasi metà del Parlamento; e non è il modo giusto di scrivere le Costituzioni); con aggiustamenti dell'ultima ora e conseguenti pesantezze lessicali, che creano confusione. Ma a queste osservazioni si può opporre che - se si condividono i principi della riforma - non è il caso di fare i puristi: perché il meglio è nemico del bene; e a voler perseguire l'ottimo non si otterrà mai nulla. Si può essere favorevoli a questa riforma perché, lasciandosi trascinare dalla personalizzazione impressa dal premier, non si vuol contrastare questo governo che - si pensa - sta operando bene, o almeno tenta di farlo, su vari fronti, a cominciare dalla politica estera e dal confronto con l'Europa sulla materia incandescente dell'eccesso di rigorismo economico-finanziario e delle migrazioni. O ci si può schierare contro, proprio perché non si ama Renzi e si intravede, nel referendum che avremo in autunno, un'occasione per attenderlo al varco. In molti di noi - non

pregiudizialmente schierati e comunque contrari a usare impropriamente un referendum sulla Costituzione come arma per piccole o grandi ritorsioni politiche - tutti gli argomenti fin qui ricordati si intrecciano, confliggono, creano *dubbi, domande e desiderio di confrontarsi* con gli altri, per meglio capire e, alla fine, decidere nel modo migliore. (Borgna P- *Anche la qualità del testo fattore importante, Serve chiarezza di principi e parole*, Avvenire, cit.).

Penso che sia doveroso cercare di spiegare i contenuti reali del d.d.l. costituzionale ad un'opinione pubblica troppo disinformata e che anzi rischia di essere largamente manipolata da un'informazione molto strumentale e comunque attenta ai soli profili strettamente politici. (De Servio U., *Lettera cari amici*, cit.).

2.- Sul metodo di approvazione della riforma della Costituzione

L'iter della riforma è durato oltre due anni, è passato per sei letture, tre per ciascuna Camera, con quasi seimila votazioni e l'approvazione di oltre cento emendamenti. Sino alla prima lettura alla Camera il testo è stato condiviso da una maggioranza ampia, poi ridottasi per motivi non relativi al suo contenuto: riconoscere un anomalo potere di veto a chi aveva condiviso il contenuto avrebbe danneggiato il paese. Al di là dell'iniziativa e dello stimolo costanti del Governo, il contributo delle due Camere e di vari gruppi anche di opposizione è stato comunque decisivo e rilevante. (Comitato nazionale Basta un Sì, Referendum costituzionale: le ragioni del Sì, cit.).

Che la riforma Renzi, come le due precedenti, costituisca il contenuto di un atto di indirizzo politico di maggioranza in contrasto coi principi testé ricordati, è confermato dai cinque accadimenti che qui di seguito ricorderò. I quali pertanto non costituiscono delle discrepanze procedurali. Essi sono invece perfettamente funzionali all'indirizzo governativo incostituzionalmente impresso al procedimento di revisione costituzionale. Primo. La presentazione di un disegno di legge costituzionale per la revisione della Costituzione, ancorché non presente nel programma elettorale del PD, era esplicitamente previsto nel programma del Governo Renzi. Esso pertanto costituiva anche formalmente un atto di indirizzo politico di maggioranza. Secondo. Immediata conseguenza di quella premessa fu la rimozione d'autorità, nel luglio 2014, dalla Commissione Affari costituzionali del Senato in sede referente, di due parlamentari (i senatori Mauro e Mineo), i quali, insieme ad altri 14 senatori, avevano invocato il rispetto della libertà di coscienza per ciò che attiene alle modifiche della Costituzione. Terzo. In sede di prima lettura del d.d.l. cost. n. 2613 la sen. Finocchiaro assunse le funzioni di relatore di maggioranza e il sen. Calderoli le funzioni di relatore di minoranza. In sede di terza lettura (d.d.l. cost. n. 2613-B), mentre le funzioni di relatore di maggioranza della sen. Finocchiaro le vennero confermate, le funzioni di relatore di minoranza non vennero assegnate, col pretesto della fine del c.d. patto del Nazzeno (B. Caravita), laddove la procedura di revisione costituzionale avrebbe dovuto essere insensibile alle vicende politiche (P. Calamandrei). Quarto. Nella seduta del 1° ottobre 2015 venne messo in votazione l'emendamento (n. 1.203) a firma dei senatori Cociancich e Luciano Rossi, strutturato in modo tale da precludere tutta una serie di votazioni che avrebbero richiesto il voto segreto, con notevoli rischi per il Governo e per la maggioranza. Una specie di super-canguro nel procedimento di revisione costituzionale! ... (Pace A., *Le insuperabili criticità della riforma costituzionale Renzi*, cit.)

È vero che le riforme costituzionali dovrebbero essere discusse nel modo più approfondito e sereno possibile; ma è anche vero che spesso si è costretti a porre mano a una riforma per uscire da una fase di grave crisi politica e istituzionale, e questa

sicuramente lo è. Anzi, proprio perché il Parlamento non è più in grado di funzionare così come dovrebbe, è necessario riformarlo. Ciò che va valutato perciò è se la riforma possa produrre qualche miglioramento e se quel miglioramento consenta in futuro di rimediare ai difetti del testo appena approvato. La mia risposta è sì. (Bin R., *Intervista* a cura di Turazza M., Nuova Polizia e riforma dello Stato, 2016, e in *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 224).

Se è condivisibile che (dopo tanto parlare, a torto o a ragione, della necessità di incisive modifiche costituzionali come premessa per la ripresa del Paese) l'esito negativo del procedimento di revisione costituirebbe un serio fattore di indebolimento della coesione istituzionale e che pertanto si debba fare in modo che esso abbia uno *sbocco positivo*, è altrettanto importante essere consapevoli che il cambiamento delle regole costituzionali rappresenti un terreno dove non sono ammesse forzature, pena il venir meno sostanziale del principio di rigidità..... Tale principio, già intaccato nei suoi presupposti a causa del diverso significato che le maggioranze speciali che lo garantiscono assumono in presenza di una legge elettorale maggioritaria o con forte premio di maggioranza, rischia di venire soffocato qualora all'insistenza sul rispetto dei tempi del procedimento non si accompagni il massimo sforzo per dividerne i contenuti. (Balducci R., *Le luci e le ombre*, <http://azionecattolica.it>, cit.).

È vero che il percorso costituzionale si è sviluppato per quasi due anni e che maggioranza e opposizioni sia nell'una che nell'altra Camera hanno contribuito a stravolgere parte dell'originario d.d.l. A.S. n.1429, ma non anche gli obiettivi di fondo perseguiti dal Governo (la drastica riduzione del numero dei senatori a fronte della granitica immodificabilità della composizione della Camera; il superamento dell'elettività diretta del Senato ancorché gli verrebbe conservata la funzione legislativa, ordinaria e costituzionale; la riduttiva concezione dell'autonomia legislativa regionale; la legge elettorale come "perno" della forma di governo ecc.): obiettivi perseguiti con un surplus di valenza politica (P. Caretti, 2016; contra R. Bin, 2016) e con ferrea determinazione anche a rischio di strafalcioni grammaticali. (Pace A., *Riforma costituzionale, Referendum 2016, Le ragioni del NO*, cit.).

Si può essere a favore del superamento del bicameralismo perfetto anche solo per adeguare l'Italia all'assetto istituzionale della maggior parte delle moderne democrazie europee. O essere contrari perché proprio questa tendenza all'omologazione non persuade. Si può essere, in linea teorica, a favore del monocameralismo ma contrari a questa riforma: per il modo in cui viene approvata (a colpi di maggioranza, con l'opposizione di quasi metà del Parlamento; e non è il modo giusto di scrivere le Costituzioni); con aggiustamenti dell'ultima ora e conseguenti pesantezze lessicali, che creano confusione. (Borgna P- *Anche la qualità del testo fattore importante, Serve chiarezza di principi e parole*, Avvenire, cit.).

La discussione parlamentare 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, tant'è che tra il testo introdotto e quello approvato vi sono importanti differenze, spesso in positivo. (Caravita B., *Riforma costituzionale, Referendum 2016, Le ragioni del SI*, cit.; *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 257).

La Costituzione è e deve essere considerata la "casa di tutti", la "tavola dei valori" condivisi, il quadro di fondo a cui maggioranze e minoranze possono guardare come elemento di garanzia e di concordia: il modo con cui si è giunti alla revisione in oggetto, rispettoso dell'art. 138 Cost. ma contrassegnato dalla contrapposizione anziché dalla

convergenza tra le forze politiche, e la spaccatura profonda fra convintamente favorevoli e risolutamente contrari al progetto hanno probabilmente indebolito tale carattere, investendo, in qualche misura, la “credibilità” e la “superiorità” della Costituzione. (Troilo S., *In vista del referendum d'autunno: piccolo Vademecun delle Riforme costituzionali*, *Iustitia*, n. 3/2016, 335 ss., cit.).

Come per l'approvazione della Costituzione, anche per l'approvazione delle leggi di revisione si dovrebbe cercare di ottenere il massimo consenso possibile da parte dei parlamentari, perché la Costituzione dovrebbe rappresentare e, nel contempo, garantire tutti, essendo la “casa comune”. Solo un progetto di revisione che incontri un vasto consenso ha infatti la possibilità di durare nel tempo. Di qui, la conseguenza che anche le opposizioni dovrebbero poter contribuire effettivamente nel procedimento di revisione. (Pace A., *Riforma costituzionale , Referendum 2016, Le ragioni del NO.*, cit.).

2.1.- Sulla riforma in generale

Il procedimento di revisione non ha operato “rotture” procedurali e ha rispettato il testo vigente della Costituzione, il quale non differenzia fra revisioni puntuali o parziali e revisioni totali. (Caravita B., *Riforma costituzionale , Referendum 2016, Le ragioni del SI*, cit.).

Un aspetto preliminare in tema di cambiamenti costituzionali attiene alla necessità di imputare alla Costituzione soltanto quelle disfunzioni che trovano fonte in essa e nelle interpretazioni cui ha dato origine, tenendole ben distinte da quelle disfunzioni imputabili ad altre cause, cioè appunto alla legge elettorale, ai regolamenti parlamentari, alla loro interpretazione e alle prassi applicative, nonché al (mal)costume politico-parlamentare che a sua volta rimanda a concause di ordine storico-culturale. (Balducci R., *Le luci e le ombre*, <http://azionecattolica.it>, cit.).

Credo che si possa senz'altro dare una valutazione positiva, nei termini di un sostanziale rispetto della Costituzione e quindi del procedimento di revisione disciplinato dall'art. 138.Aggiungo che l'iter parlamentare della riforma costituzionale è stato accompagnato, più volte e in più fasi, da numerose audizioni di giuristi, e in particolare di costituzionalisti, segno di particolare attenzione alla comunità degli studiosi da parte della classe politica. La quale ha, in parte, recepito indicazioni e suggerimenti provenienti dagli studiosi. (Frosini T., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 230).

Avrei visto volentieri le Regioni a statuto speciale coinvolte nel disegno riformatore, e avrei preferito una scelta più netta sull'elezione dei senatori da parte dei consiglieri regionali, che il testo approvato richiede, avvenga «in conformità alle scelte degli elettori» in occasione del rinnovo dei consigli. Ma nel mio bilancio sono limiti molto inferiori ai decisi passi in avanti che la riforma compie nel tormentato cammino dell'aggiornamento delle istituzioni repubblicane, con l'eliminazione del «doppione» del Senato, con la scommessa di ristrutturare uno Stato regionale oggi in coma, con un rimedio alla piaga dei decreti- legge come il voto a data certa, con un nuovo impulso alle forme di democrazia diretta, dalle proposte di iniziativa popolare ai referendum. (Pinelli C., *Più luci che ombre serve un sì*, cit.).

È innegabile il rischio che il baricentro del dibattito dei prossimi mesi sia condizionato e si sposti dal merito delle innovazioni costituzionali ad una valutazione politica dell'attuale esecutivo e del suo leader, alimentando fuorvianti prospettive plebiscitarie, in cui verrebbe sopraffatta l'analisi attenta dei pro e contro della riforma, a vantaggio di posizioni di bandiera - magari corroborate da qualche slogan semplificato da una parte e dall'altra - di

chi si riconosce in qualche modo nell'attuale maggioranza politica e di chi sta all'opposizione. (De Martin G.C., *La fatica del discernimento, in vista del referendum*, <http://azionecattolica.it>, cit.).

Il testo è certo *apprezzabile positivamente* laddove mira a superare il bicameralismo paritario e a trasformare il Senato nella voce delle autonomie in Parlamento, aprendo una prospettiva inedita di relazioni tra centro e territori, anche se restano aperte alcune questioni importanti sulla fisionomia e l'operatività del nuovo Senato, da raccordare pure con l'attuale sistema delle conferenze interistituzionali tra Stato, Regioni e Enti locali. Sicuramente apprezzabili sono, altresì, le ipotesi di espansione di forme di democrazia diretta (referendum propositivi e di indirizzo e altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali), pur se si tratta di pagine del tutto bianche, che rinviano a future leggi costituzionali. (De Martin G.C., *La fatica del discernimento, in vista del referendum*, <http://azionecattolica.it>, cit.).

Per i sostenitori del Sì, tra cui troviamo non solo esponenti Pd ma anche professori di legge e studiosi della Costituzione, la riforma Boschi sarebbe un "salto di qualità" per il sistema politico italiano, al quale si dà respiro dopo decenni di procedure legislative lente, macchinose e costose. (*Referendum costituzionale 2016: perché votare Sì*).

C'è un'Italia che dice sì. E' l'Italia che non si arrende, l'Italia che ci prova, l'Italia che continua a crederci, è l'Italia che torna credibile in Europa e nel mondo, che si fa rispettare ai tavoli internazionali, che non gioca sulla paura ma sul coraggio. Abbiamo messo la parola fine alla commedia delle riforme. Tutti promettevano, nessuno le facevano. Con la nostra riforma invece via 315 poltrone con gli stipendi del Senato, via la doppia fiducia ed il bicameralismo paritario (il famigerato ping-pong di leggi tra Camera e Senato), meno poteri alle Regioni e meno soldi ai consiglieri regionali. Via gli enti inutili come il CNEL, basta con abusi di decreti-legge. Non è una promessa, ma una legge, basta il sì dei cittadini al referendum di ottobre (*PD, C'è un'Italia che dice sì*, Partito democratico.it. cit. 1 e 2)

Dopo anni e anni di sforzi vani, il Parlamento della XVII legislatura è riuscito a varare con una larga maggioranza – quasi il sessanta per cento dei componenti di ciascuna Camera in ognuna delle sei letture – una riforma costituzionale che affronta efficacemente alcune fra le maggiori emergenze istituzionali del nostro Paese. (Comitato nazionale Basta un Sì, *Referendum costituzionale: le ragioni del Sì*, cit.).

In larga misura le modifiche contenute nella legge di revisione si pongono in continuità con i tentativi di riforma susseguitisi dagli anni '80 e, soprattutto, con i risultati della Commissione degli esperti nominata da Letta. Forse l'unico punto di controtendenza consiste nel fatto che, per la prima volta, non si assiste ad un aumento dei poteri del sistema regionale e locale, bensì ad una loro razionalizzazione, che può essere letta come una riduzione. (Caravita B., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 267).

A quanti, come noi, sono giustamente affezionati alla Carta del 1948, esprimiamo la convinzione che – intervenendo solo sulla parte organizzativa della Costituzione e rispettando ogni virgola della parte prima – la riforma potrà perseguire meglio quei principi che sono oramai patrimonio comune di tutti gli italiani. Lungi dal tradire la Costituzione, si tratta di attuarla meglio, raccogliendo le sfide di una competizione europea e globale che richiede istituzioni più efficaci, più semplici, più stabili. (Comitato nazionale Basta un Sì, *Referendum costituzionale: le ragioni del Sì*, cit.).

La riforma risponde a due priorità: a) impedire, grazie al rapporto fiduciario limitato alla sola Camera – che avrebbe una chiara preminenza nella funzione legislativa –, il ritorno alla paralisi di sistema vista in ultimo nel 2013 in forma chiarissima (non a caso parte dal

patto stipulato tra Pd e centrodestra dopo la paralisi sull'elezione del presidente), ma che già si era preannunciata nella parziale difformità di maggioranze tra Camera e Senato del 1994, del 1996 e del 2006; b) regionalizzare il Senato, privato di fiducia, puntando soprattutto per tale via – che supera la separatezza dei legislatori (e non tanto attraverso il pur necessario lifting agli elenchi di competenza), – a ridurre i conflitti davanti alla Corte. (Ceccanti S., *Una riforma coerente*, .cit.; *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 284).

Una volta entrata in vigore la riforma costituzionale Renzi-Boschi, qualsiasi cittadino – nel corso di un giudizio nel quale si pretenda dalla controparte l'applicazione di una legge approvata sia dalla che dal Senato (c.d. legge bicamerale) – potrebbe eccepirne l'illegittimità costituzionale "derivata" dall'incostituzionalità del "nuovo" art. 57 commi 2 e 5 Cost., per contrasto col citato art. 1 comma 2 Cost. (Pace A., *Le insuperabili criticità*, cit.)

Il *criterio fondamentale* è se lo *status quo* venga ragionevolmente migliorato o meno, se le innovazioni (in un terreno, quello costituzionale, in cui esse sono di norma a fattispecie aperta, passibili di interpretazioni diverse) si prestino ad un'attuazione che risolve almeno in parte i problemi pregressi. (Ceccanti S., *Una riforma coerente*, .cit.).

Se concordiamo sul fine, sull'impostazione di una democrazia immediata, in cui l'elettore deve essere arbitro anche del Governo, il combinato disposto concretamente adottato è certo criticabile (a me per esempio non convincono le preferenze nella legge elettorale politica), ma resta nell'insieme congruente col fine. (Ceccanti S., *Una riforma coerente*, .cit.).

Considero un pregio il mantenimento della forma di governo parlamentare, che rimane ancora l'opzione migliore per le caratteristiche del nostro sistema, il superamento del bicameralismo paritario, la previsione, volta a porre rimedio alla lentezza e alla incertezza del procedimento legislativo, del disegno di legge governativo a data certa, il cui effetto sarà anche di ridurre il ricorso, da parte dell'esecutivo, ai decreti-legge. (D'Amico M., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 286).

Per decidere il voto, il confronto non va fatto tra il testo della riforma e l'ideale di costituzione che ognuno di noi ha in mente. Penso che ognuno dei miei colleghi costituzionalisti sia convinto (e lo sono anch'io, beninteso) che avrebbe potuto scrivere un testo più convincente in poche ore: ma viviamo in democrazia e le leggi non le fanno gli esperti o i "saggi" ma le assemblee elette dal popolo. *Non hanno lavorato bene?* Sì, è vero. (Bin R., *Referendum costituzionale: cercasi ragioni serie per il NO*, cit.).

Non mancano elementi che mantengono una qualche forma di incoerenza, ma certamente *non riguardano* la ripartizione delle competenze legislative statali e regionali, né l'asimmetria del nuovo bicameralismo, né il ruolo della Camera dei deputati e il suo rapporto con il Governo. (Pizzetti F., *Dal bicameralismo perfetto a bicameralismo asimmetrico*, in Astrid, cit., 83).

L'importanza in senso formale delle modifiche è evidente. Il 35% degli articoli della Cost. sono coinvolti nella revisione e, addirittura, il 57,5% della seconda parte. Dal punto di vista sostanziale nel testo di riforma costituzionale vi sono, senza alcun dubbio, obiettivi pluridecennali raggiunti (ad esempio l'abolizione della fiducia bicamerale), ma anche confusione (soprattutto nel procedimento legislativo) e pericolose sconnessioni. (Lanchester F., *Intervista sulla Riforma costituzionale*, a cura di Mucciconi I., cit., e in *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 287).

La riforma è un intervento legislativo, che, ben a ragione, può definirsi prolisso, non soltanto per il numero delle norme costituzionali cambiate, ma altresì in rapporto al bilanciamento tra queste e effettiva capacità innovativa del sistema che le stesse

appaiono in grado di produrre.... si ha la netta sensazione di una certa sproporzione nel senso che gli obiettivi di reale cambiamento potevano essere raggiunti più direttamente e con minore dispendio di energie. (Traversa S., *In vista del referendum costituzionale, luci ed ombre della riforma*, in Pisicchio P e Tivelli L, *La riforma costituzionale* cit.88 s.).

Per dare una sommaria valutazione del percorso riformatore in atto, sembra difficile non scorgere in esso un disallineamento tra obiettivi dichiarati e realizzazione concreta. (Balducci R., *Le luci e le ombre*, <http://azionecattolica.it>, cit.).

Non metto affatto in dubbio che la riforma presenti profili problematici e criticità di rilievo. Basti pensare alla complessità derivante dalla moltiplicazione dei procedimenti legislativi, da cui potrebbero sorgere conflitti procedurali tra le due Camere e un aumento dei casi di vizio formale della legge; o, ancora, alla difficile identificazione del ruolo del Senato riformato (Camera territoriale o Camera politica?), connessa alla questione della sua composizione e della sua organizzazione interna. Incertezze e difficoltà che, secondo alcuni, potrebbero trovare rimedio in sede attuativa (nuova legge elettorale del Senato, approvazione dei nuovi regolamenti parlamentari), e che per altri, invece, si traducono in difetti irrimediabili, tali da indurre ad un rigetto del testo di revisione. Tuttavia, assai spesso, gli argomenti contrari utilizzati nel dibattito pubblico non vertono sul merito della riforma, ma sul metodo seguito, con alcune forzature interpretative delle previsioni costituzionali in materia. (Caretti P., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 224).

Gli emendamenti apportati dalle camere hanno deturpato il disegno governativo di riforma che, sia pure non privo di criticità, era di molto preferibile al testo approvato in Parlamento. Del resto il dibattito parlamentare è stato una pagina davvero triste della storia parlamentare: le mosse tattiche e la ricerca di spettacolarità hanno impedito che si sviluppasse un dibattito serio, lasciando il posto a prese di posizione del tutto ingiustificate. (Bin R., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 257).

Immediata conseguenza di quella premessa fu la rimozione d'autorità, nel luglio 2014, dalla Commissione Affari costituzionali del Senato in sede referente, di due parlamentari (i senatori Mauro e Mineo), i quali, insieme ad altri 14 senatori, avevano invocato il rispetto della libertà di coscienza per ciò che attiene alle modifiche della Costituzione (Pace A., *Le insuperabili criticità della riforma costituzionale Renzi*, cit.)

La riforma presenta alcuni difetti di fondo, riguardanti non tanto il nuovo modello di forma del governo, quanto alcuni aspetti strutturali relativi sia al Parlamento sia alla forma di Stato che sono in grado di riflettersi sulla forma di governo pregiudicandone il buon funzionamento: tende a trasformare il bicameralismo paritario non tanto in un bicameralismo differenziato,quanto in un bicameralismo squilibrato.....Inoltre –ed è l'aspetto più grave- lo svolgimento della funzione legislativa, nelle sue barocche articolazioni, appare sicuramente destinata a favorire, oltre incursioni ostruzionistiche, lo sviluppo di una nuova forma di conflittualità intercamerale senza adeguati strumenti di risoluzione.....ed ancora ad incrementare larghe zone d'ombra, con la disciplina del titolo V nella definizione delle funzioni....La riforma, come costruita, comporta impossibilità di funzionamento perché squilibrata nella sostanza e carente nella forma. Di qui l'esigenza ragionevole di rimettere le mani nel disegno adottato, quale sia (positivo o negativo) l'esito del referendum. (Cheli E., *La forma di governo nel disegno della riforma costituzionale*, in Astrid, cit., 199 ss.).

Come ben ha sintetizzato un autorevole costituzionalista, se le finalità generali del progetto sono ben giustificate, bisogna anche riconoscere che nel disegno di legge vi sono scelte viziate da veri e propri errori di sintassi costituzionale (Cheli, 2014).... Forse si

dovrebbe ragionare su un problema assai più complesso e cioè della capacità di operare riforme costituzionali così ampie in un contesto politico come quello dato. E, più in generale, ci si dovrebbe interrogare se revisioni costituzionali organiche possano essere realizzate in assenza di un momento costituente vero e proprio. (Rossi E., *Una Costituzione migliore?*, cit., 222s.).

La revisione costituzionale (unita alla nuova legge elettorale) è *fatta male*, nel senso che, dati (presi per buoni) i suoi fini proclamati, essa è intimamente contraddittoria e, dunque, incapace di raggiungerli, per due motivi: a) perché aumenterà la sudditanza del Parlamento verso il Governo e dunque l'assenza di vero dibattito politico genererà ulteriori malfunzionamenti nello svolgimento dell'attività legislativa e nel rapporto tra Stato e Regioni; e b) soprattutto perché, a causa della non comprensione dei rapporti di forza nella "realtà effettuale", genererà una determinazione della politica nazionale avventurosa (più simile a un gioco di annunci, rincorse e blandimenti elettorali che al coagularsi di un indirizzo politico-sociale maggioritario nella società) e, conseguentemente, una frantumazione delle forze politiche dovuta a motivi sempre più superficiali, perché sempre più determinata da mosse di corto respiro (di reazione a sondaggi, campagne giornalistiche, motivazioni individuali egoistiche). (Dogliani M., *Le ragioni del No: possiamo permetterci di vivere "senza Costituzione"?*, cit.).

Questa è una riforma fatta in modo disorganico, con una maggioranza 'pur che sia', con soluzioni work in progress, con eccessiva fretta. Stesso errore che fu commesso con la riforma del Titolo V nel 2001: alla fine era talmente sbagliata che è stato necessario un intervento correttivo, che alla fine si è rivelato eccessivo in senso opposto. (Flick G. M., *Referendum*, L'Huffingtonpost.it 19 agosto 2016).

Il punto essenziale è che la riforma, di per sé, è un pasticcio; ma collegata con la legge elettorale crea un meccanismo per cui l'indirizzo politico non sarà più l'effetto di uno scontro-mediazione-concertazione tra partiti (per quanti difetti questo possa avere), ma sarà la plebiscitazione delle scelte opache, compiute da quel blocco (che ha ritagliato la riforma su se stesso, come se fosse eterno), e che, farà tutt'uno con i detentori dei mezzi finanziari e comunicativi (ecco la nuova costituzione materiale) capaci di conformare l'opinione pubblica..... Chi ha a cuore l'idea di una società che è la casa di tutti, che non deve abbandonare nessuno, deve contrastare questa riforma. (Dogliani M., *Le ragioni del No: possiamo permetterci di vivere "senza Costituzione"?*, cit.).

Tra le novità introdotte dalla riforma alcune sono certamente positive: l'eliminazione del CNEL, l'attribuzione del voto di fiducia soltanto alla Camera dei deputati e non anche al Senato; l'introduzione di limiti e di un maggior rigore nel meccanismo della legislazione d'urgenza (i decreti legge) da parte del Governo e della sua conversione da parte del Parlamento; la fissazione di termini brevi e precisi per il percorso e la votazione parlamentare di leggi essenziali per la politica governativa; l'introduzione di nuove forme di referendum consultivo e propositivo (che *peraltro* nella proposta di riforma sembrano articolate in modo complicato, con il raccordo tra una successiva legge costituzionale e la legge ordinaria). A mio avviso tuttavia le conseguenze negative del contenuto di questa riforma sono largamente superiori ai suoi pochi aspetti positivi, in particolare per quanto riguarda l'obiettivo della semplificazione che si intende perseguire. In primo luogo mi sembra che la riforma del "bicameralismo perfetto" – per quanto necessaria – si risolverà in un "bicameralismo mal fatto" che complicherà le cose più di quanto lo siano già adesso. (Flick G.M., *Intervista sulla riforma della Costituzione*, www/libertàegiustizia.it, agosto 2016).

I dubbi non investono, la necessità che una riforma vada fatta, e proprio sulle materie che questa legge investe, bensì la funzionalità l'adeguatezza degli strumenti che in concreto vengono adottati e che non sembrano corrispondere ad un principio di coerenza con gli obiettivi prescelti. (Cheli E., *Che cosa significa cambiare una Costituzione*, cit.).

La Costituzione per regolare l'azione di istituzioni e apparati pubblici in modo diverso e più efficiente – ma pur sempre funzionale al pieno sviluppo della personalità di ogni cittadino ed alla garanzia dei suoi diritti – deve evitare di rendere, anche solo potenzialmente, più conflittuali i loro rapporti (ove i confini fra ciò che può fare l'uno e ciò che può fare l'altro fossero meno certi di prima), perché ciò potrebbe annullare i vantaggi di una maggiore specializzazione tra Stato e Regioni e fra Camera e Senato. (Troilo S., *In vista del referendum d'autunno: piccolo Vademecum delle Riforme costituzionali*, Iustizia, n. 3/2016, 335 ss., cit.).

Pregi nella riforma, francamente, ne vedo pochi, che nondimeno meritano di essere messi in evidenza. Mi limito ad elencarli senza indugiare su ciascuno di essi a motivo dei molti commenti che hanno suscitato: a) l'abbandono senza molti rimpianti del bicameralismo perfetto e – come più volte mi è venuto di dire – perfettamente inutile, anzi dannoso; b) la opportuna riduzione del numero dei senatori (ma perché non pure dei membri della Camera?); c) il rimedio ad alcune sviste, ampiamente rilevate in dottrina, di cui si è reso responsabile l'autore della riforma del 2001 per ciò che concerne il riparto delle materie tra Stato e Regioni; d) la risoluta e fin troppo tardiva cancellazione dalla lavagna costituzionale del CNEL (Ruggeri A., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 292).

Il rischio più grande della riforma è l'involuzione in senso autocratico dell'assetto istituzionale, l'emarginazione del Parlamento, la crescita della distanza tra sistema politico e società. (Ferrajoli L., *Intervista*, in *Le ragioni del no, Guida al voto per il referendum costituzionale*, cit., 84).

Indubbiamente il nostro sistema politico necessita di un profondo rinnovamento, di una forte riduzione dei costi, di una maggiore efficienza e anche del superamento di certi anacronismi. Le modifiche, però, proposte dal governo non sembrano andare in quella direzione. O meglio quella direzione include una arie di misure che, lungi da produrre semplici aggiustamenti tecnici, mirano ad una modifica sostanziale dell'impianto costituzionale.....Il pragmatismo esibito come segno di forza, le richieste di delega... rivelano una concezione paternalistica e decisionistica del potere...Un cambiamento deve avvenire dal basso, con iniziative come questa contro le modifiche costituzionali e prima ancora da dentro, da un impegno che coinvolga la totalità delle nostre vite e non abbia paura di guardare al fondo delle nostre contraddizioni....uno scenario così cupo. Occorre certamente un metodo (ossia condivisione, corresponsabilità, continuità) ma anche sviluppare l'impegno su più piani connessi: relazionale, culturale e sociale che chiama in causa il nostro essere cittadini,... che chi ha scritto la Costituzione – e che si è sacrificato per farla nascere – ci ha insegnato: assumersi la responsabilità del bene comune, rifiutare le scorciatoie e i compromessi, amare, più della verità, la ricerca della verità.(Ciotti L, *Dal "no" a un impegno collettivo*, cit. 75 s.).

Limiti e incognite derivano, al di là dei singoli dettagli, da un vizio di fondo che potremmo riassumere con l'espressione «illusione costruttivista». È l'illusione di chi pensa che siano le norme (e quelle costituzionali in particolare) a determinare il funzionamento del sistema politico, che dunque basti cambiare le norme affinché si risolvano le difficoltà di funzionamento di quel sistema e ci siano regalate come d'incanto istituzioni più forti, relazioni più armoniche tra gli organi pubblici, decisioni più rapide ed efficienti, la tanto agognata «governabilità»... Non è così. La pretesa inefficienza decisionale non è la

malattia, ma il sintomo. La malattia è la progressiva dissoluzione del tessuto civico, il venir meno della solidarietà repubblicana, l'afasia dei partiti di fronte all'assalto dei micro-interessi corporativi, l'incapacità delle istituzioni di interpretare efficacemente il crescere della complessità politico-sociale. Di fronte a nuove norme costituzionali, idealmente protese a realizzare improbabili semplificazioni, si produrranno nuove forme di conflitto, perfettamente idonee, come oggi, a paralizzare le istituzioni. Non sono le regole formali a generare la stabilità politica, checché ne pensino taluni ingegneri costituzionali. (Grosso, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 302)

Il vizio più grave e omnicomprensivo, che caratterizza la riforma costituzionale Renzi-Boschi, sta nell'assenza di contro-poteri: uno dei principi fondamentali del costituzionalismo liberale. (Pace: A., *Le ragioni politiche e giuridiche per dire NO alla riforma costituzionale di Renzi-Boschi*, cit.).

Alla crisi della democrazia sono possibili due risposte: una "neoautoritaria" e una "democratico-partecipativa. La prima è quella offerta da questa riforma, che mira ad una semplificazione verticale del comando (apparentemente rassicurante ma fallimentare perché destinata a produrre distanza e ripulsa". (Fava A., *Difesa dei diritti, difesa della Costituzione*, in Settis S., *Costituzione!*, *Perché attuarla è meglio di cambiarla!*, 246)

A proposito di una falsa mistica della semplificazione basata sull' "ammodernare" come sinonimo di "semplificare al fine di governare" (Azzariti), il peggiore dei pericoli possibili è favorire l'accentramento dei poteri che cancella i diritti fondamentali. (del Giudice F., *La Costituzione rottamata?*, *commento alla riforma costituzionale*, cit., 64).

Voglio essere chiaro: chi ha contribuito ...o promosso la pubblicazione del volume non crede né che con questa riforma la democrazia sia in pericolo, né che domani, se sarà approvata, ci troveremo nel migliore dei modi possibili. (Guzzetta G., *Introduzione*, in Guzzetta G: e Pilati A., *La Costituzione più bella del mondo? Argomenti verso il referendum*, cit., 12).

Giustificato con l' argomento della semplificazione delle procedure di decisione (realizzata invece in forme confuse e contraddittorie), il moto ascendente del potere, la sua concentrazione in poche mani pongono chiaramente una questione di democrazia, già evidente in alcune inquietanti prassi dell' attuale governo, o per meglio dire del presidente del Consiglio. Il giudizio degli elettori riguarderà inevitabilmente tutti questi aspetti della questione, che oggi si presenta con i tratti di una democrazia messa sotto tutela. (Rodotà S., *Il referendum e la democrazia del compromesso*, cit.). 2.1S

In via di principio non si può certo negare la liceità ed anzi l'opportunità di alcuni aggiornamenti delle disposizioni organizzative della nostra Costituzione democratica, al fine di modernizzarla e migliorarne la funzionalità, con richiamo a Giuseppe Dossetti, allorché parlava e scriveva di "principi da custodire", ma anche di "istituti da riformare": ad esempio, l'opportunità di riformare il nostro attuale bicameralismo, di razionalizzare il rapporto fra Stato e Regioni, di ridurre alcune inutili complessità organizzative e di contenere la consistenza della classe politica, di migliorare le procedure legislative ed il sistema delle fonti. Ma ciò non può voler dire accettare ogni innovazione, anche quelle che appaiano seriamente inefficaci o addirittura pericolose (De Servio U., *Lettera cari amici*, cit.).

Le soluzioni tecniche adottate risultano spesso contraddittorie e confuse: penso in particolare ai criteri di composizione del Senato (in ordine ai quali la legge di attuazione potrà in parte rimediare, ma che comunque rimarranno tali); alla scelta populista di non prevedere alcuna indennità per i senatori a fronte di rilevanti funzioni loro assegnate; alla complicazione del procedimento legislativo, all'attribuzione al Senato dell'elezione di due giudici costituzionali all'unico scopo di dare un qualche peso ulteriore alla seconda

Camera; all'inadeguato rafforzamento del sistema delle garanzie per le opposizioni parlamentari, a fronte del rafforzamento della posizione del Governo e della sua maggioranza, conseguenza anche della contemporanea riforma elettorale. (Rossi E, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 308).

E' falso che la Carta attenda una riforma da 70 anni: le leggi costituzionali di modifica sono state 16. L'ultima nel 2012 senza passare attraverso il referendum, (*Le ragioni del no*, Guida al voto per il referendum costituzionale, cit., 80).

2.1.1 – Omogeneità della riforma e del referendum di approvazione, ,

Il tema dell'omogeneità è una questione totalmente infondata. Occorre guardare al progetto varato dal Parlamento e offerto ai cittadini nel suo complesso (con un unico disegno che può essere positivamente valutato e non può essere artificialmente suddiviso), perché si esprimano in un referendum costituzionale nel prossimo autunno. Come i parlamentari nelle ultime due letture così anche i cittadini sono chiamati a un giudizio sintetico e complessivo. Se si dovessero artificialmente separare i contenuti in più quesiti, rischieremmo di ottenere esiti schizofrenici, come mantenere il bicameralismo paritario e non invece la riforma dell'assetto regionale, o l'esito opposto. Né sarebbe pensabile che nello stesso procedimento i parlamentari votino sull'insieme e i cittadini no. (Comitato nazionale Basta un Sì, *Referendum costituzionale: le ragioni del Sì*, cit.).

Rispetto al referendum abrogativo totalmente altro, è il referendum costituzionale previsto dall'art. 138 Cost.: in esso la valutazione di omogeneità del contenuto è stata già fatta dal legislatore costituzionale, che ha ritenuto di tenere insieme alcuni precisi elementi di riforma. E chi dovrebbe fare – in luogo del legislatore costituzionale – tale valutazione di omogeneità? Né si può ricavare dal testo della Costituzione, che disciplina un'unica procedura di revisione, un obbligo di separare le possibili riforme costituzionali in tanti capitoli diversi: tout se tient, sia nella Costituzione del 1947, sia nelle ipotesi di sua riforma. Ed è evidente – nel caso in questione – che superamento del bicameralismo, riforma del procedimento legislativo, razionalizzazione dei poteri regionali fanno parte di un unico disegno che non può essere artificialmente suddiviso per una impropria esigenza di omogeneità. (Caravita B., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 342).

L'omogeneità dei quesiti referendari confermativi è assai opportuna, ma a mio avviso non è imposta dall'art. 138. Quest'ultimo, d'altro canto, non restringe l'iniziativa referendaria ai parlamentari che hanno votato contro la riforma, ma la riconosce a tutti i membri del Parlamento, pur se nella minoranza qualificata di un quinto di una delle due Camere. (Olivetti M., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 349).

Avrei preferito il percorso (con deroga imitata dell'art. 139 Cost.) che avrebbe forse consentito di redigere progetti di legge più organici e avrebbe imposto di articolare la riforma della seconda parte della Costituzione in diversi progetti di legge, ciascuno con un contenuto omogeneo, sottoposto ad un autonomo quesito referendario. (Olivetti M, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 236)

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, oltreché per prognostiche valutazioni sulle conseguenze politiche. 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 fenomeniche riguardano la qualità della vita democratica italiana, così come inserita nel contesto europeo e mondiale. (Caravita B., *Riforma costituzionale , Referendum 2016, Le ragioni del SI*, cit.).

La circostanza che nell'art. 138 il procedimento di revisione è normalmente strutturato come includente un possibile passaggio referendario rispetto al quale l'approvazione a maggioranza di 2/3 sembra essere l'eccezione, induce a ritenere che, per assicurare agli elettori una scelta libera e consapevole, essi debbano essere chiamati a votare singoli progetti e non maxi-revisioni come l'attuale. (Sorrentino F., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Forum di Quaderni Costituzionali, 22 luglio 2016).

Il problema dell'eterogeneità del quesito, che rischia di comprimere la libertà di voto e di viziare la volontà referendaria, *esiste*. Un conto è se si sottopone al voto un'intera Carta, cosa che accade nei momenti costituenti. Per fortuna, non ci troviamo in questa fase. Le revisioni della Costituzione di cui parla l'articolo 138 dovrebbero invece consistere in modifiche puntuali, operate con singole leggi costituzionali e come tali, se del caso, sottoposte a referendum. Qui invece siamo di fronte a un "pacchetto" di riforme su oggetti eterogenei, che vengono sottoposte a un sì o a un no unico. (Onida V. *La "riforma" costituzionale è dettata dalla demagogia*, intervista di Facchini D., *Altrecoomia*, settembre 2016)

Da due essenziali osservazioni (non omogeneità del quesito e debolezza delle garanzie procedurali della scelta) discende l'interrogativo se non valga la pena di mettere in campo almeno un'opera di discernimento adeguata, che «laicizzi» la votazione in questione in modo opportuno. In questa prospettiva c'è da valutare, se non sia possibile, invece che schierarsi per il no o per il sì secco, la posizione che – dal punto di vista tecnico – utilizza proprio lo strumento del discernimento, utilizzando: o il referendum parziale (l'iniziativa verte sulle parti non condivise dal Comitato promotore, che quindi sottopone al demos solo alcuni aspetti della legge) o il referendum per parti separate, per cui viene sottoposto al demos l'intera legge divisa per parti separate. (Lanchester F., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 348).

Il modo con cui gli elettori saranno chiamati a votare, coercirà la libertà di voto degli elettori (art. 48 Cost.), in violazione della sovranità popolare (art. 1 comma 2 Cost.), come ritenuto dai più autorevoli costituzionalisti (v. ampie indicazioni in A. Pace, 2016). (Pace A., *Riforma costituzionale , Referendum 2016, Le ragioni del NO*, cit.).

A me sembra che il quesito su cui si dovrebbe votare in occasione del referendum costituzionale vulneri palesemente la libertà di voto e contraddica la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale in materia (sentenza n. 16/1978, applicabile anche all'art. 138 Cost.). Si aggiunga che il referendum in questione, invece di essere una votazione su un atto normativo specifico, rischia inevitabilmente di divenire un plebiscito (ossia un atto di fiducia o di sfiducia nei confronti del Presidente del Consiglio), mentre deboli paiono le garanzie che il procedimento di preparazione della scelta rispetti i parametri internazionali per quanto riguarda il diritto di fornire e di acquisire informazione in materia. (Lanchester F., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 348).

Dal carattere generale della riforma (del tipo "organico" toccando molti e diversi aspetti della Costituzione) ... una delle conseguenze negative maggiormente sottolineate, è quella relativa ai riflessi che determina sul voto richiesto agli elettori Pare indiscutibile come il carattere plebiscitario del referendum si attenua, divenendo più democratico, quando più il quesito è chiaro, semplice e al tempo stesso completo degli aspetti essenziali del problema che viene sottoposto al corpo elettorale (con richiamo a Modugno

F., *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale*, Giur. It, 1998, 622, secondo cui il referendum obbligatorio approvativo, con voto unico, sarebbe da ritenersi incostituzionale per contrasto con il principio supremo di democrazia, la quale è rappresentativa e non plebiscitaria). (Panizza S., Romboli R., *Aspettando il Referendum (con il fiato sospeso)*, cit., 16 s.).

Sul contenuto disomogeneo della riforma costituzionale, che incide sui titoli I, II, III, V, VI della Parte II della Costituzione e sulle disposizioni finali, poiché tali modifiche sono svariate, come si desume dalla stessa intitolazione, riduttiva e nel contempo capziosa, della legge Boschi ne segue che ...qualche problema si pone.... quando essa verrà sottoposta a referendum, ... - con il relativo quesito—unitario ma intimamente disomogeneo — se si ritiene che non siano omogenee e inevitabilmente interconnesse le “revisioni” della Costituzione contenute nell’unico testo normativo, e che vi siano invece disomogeneità non componibili in un unico quesito referendario, al quale è possibile rispondere con un sì oppure con un no complessivo,. Oltre tutto una votazione forzatamente unitaria darebbe spazio all’idea di un referendum visto come plebiscito sia sul testo costituzionale che copre quasi tutto l’ordinamento della Repubblica, sia sul governo che ha posto la fiducia su quel testo.... Risulterebbe in qualche modo offuscato l’oggetto principale e proprio del referendum confermativo.... Naturalmente vale anche l’ipotesi inversa ...(della non eterogeneità). (Mirabelli C., *Più opportuno votare per ogni singolo articolo, Referendum*, cit. 20)

Le innovazioni introdotte toccano numerosi aspetti differenti; sicché, anche prescindendo dalla questione se l’art. 138 Cost. sia idoneo ad introdurre non già modifiche puntuali e limitate del testo costituzionale, ma riforme organiche dello stesso, resta la difficoltà dei cittadini di pronunciarsi, nel referendum finale, con un unico sì o un unico no. Tanto che, da più voci, sono state avanzate ipotesi e sollecitazioni – non raccolte dagli interessati – tese alla presentazione di richieste referendarie distinte aventi ad oggetto le diverse parti della legge di riforma (c.d. “spacchettamento” del quesito). (Troilo S., *In vista del referendum d’autunno: piccolo Vademecum delle Riforme costituzionali*, Iustizia, n. 3/2016, 335 ss.,cit.)

L’ampiezza e la incidenza della riforma sull’attuale ordinamento giustifica che il popolo, titolare della sovranità, sia chiamato ad esprimersi su di essa, Circostanza ancora più opportuna, forse addirittura necessaria, se si considera che la riforma è stata legittimamente approvata dal Parlamento, ma che la legge elettorale, che ha determinato la composizione di questo organo rappresentativo, è stata dichiarata in parte incostituzionale.. Significativa la convergenza nel richiedere il referendum sia la minoranza che ha contrastato la riforma, sia la maggioranza che la ha approvata. (Mirabelli C., *Più opportuno votare per ogni singolo articolo, Referendum*, cit. 20).

2.1.1.1 Referendum costituzionale di approvazione 2016, funzione ed utilizzo

Sappiamo bene che ogni referendum è inevitabilmente destinato, per sua natura, a essere “politicizzato”, assumendo i contorni di un giudizio che non coinvolge solo la questione al centro della consultazione, ma, per forza di cose, si riverbera anche sulle forze politiche schierate per il sì o per il no e soprattutto, in questo caso, su coloro che della riforma si sono fatti promotori. Ma aver voluto assolutizzare il valore politico di questa votazione a prescindere dall’oggetto del contendere e continuare a insistere, da una parte e dall’altra, nel trasformare a tutti i costi il voto sulla riforma solo e soltanto in un plebiscito pro o contro il Governo vuol dire non solo tradire nel profondo il significato alto della principale forma di democrazia diretta che i costituenti hanno voluto mettere a

disposizione dei cittadini - il referendum, appunto - ma ancor più svilire il valore stesso della Costituzione, facendone un puro e semplice campo di battaglia su cui giocare in maniera strumentale le proprie carte per perseguire scopi di parte. (Truffelli M., *L'AC e il Referendum: l'importanza di generare processi*, <http://azionecattolica.it>, cit.).

La maggiore trasformazione che viene a subire il referendum costituzionale ...(di minoranza e a tutela della minoranza, e di opposizione) deriva dall'atteggiamento delle forze politiche che, in dissonanza con la natura dell'istituto e il modello costituzionale, hanno perseguita una finalità di conferma delle scelte parlamentari, trasformandolo in strumento di legittimazione e ratifica,... non sufficiente a rimediare al vulnus (causato dalla elezione in base a legge e criteri incostituzionali)... La diversa funzione dovrebbe comportare da un lato la necessità (e non la mera possibilità) del referendum confermativo e dall'altra la conseguente previsione di un quorum di validità¹. (Panizza S., Romboli R., *Aspettando il Referendum (con il fiato sospeso)*, cit., 14 ss., 20 ss.).

Avevo già espresso una riserva, nell'ambito del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali istituito nel marzo 2013,. In ordine ai "progetti di revisione 'totale' da votare "in blocco", temevo che "potessero "travolgere l'insieme della Costituzione". Ne sono ancora fermamente convinto. Ho sempre sostenuto che si dovessero fare singole leggi costituzionali. Alcuni problemi, come il ritrasferimento di alcune -poche, in realtà- competenze dalle Regioni allo Stato – e non la centralizzazione totale che è invece contenuta in questa revisione-, o l'abolizione del CNEL, potevano essere oggetto di singole leggi costituzionali. Peraltro, talune di queste sarebbero passate, se non con l'unanimità, con larghissima maggioranza. Aver assommato tutti i punti in un unico pacchetto trasforma il senso del voto. Si evoca così fra l'altro il mito della "grande riforma" di cui invero non abbiamo alcun bisogno. (Onida V. *La "riforma" costituzionale è dettata dalla demagogia*, *intervista* di Facchini D., *Altrecoomia*, settembre 2016)

Quello a cui saremo chiamati è un referendum sui valori della Repubblica, sulla democrazia costituzionale non sul Governo e sulla sorte di un capo politico. (Gallo D., *Il referendum costituzionale è la madre di tutte le battaglie*, in Grandi A. e Pace A. (a cura di) *La Costituzione bene comune*, cit. 25).

All'inizio il governo ha trasformato la consultazione in un plebiscito sulle sue sorti. Ora è stata fatta una marcia indietro e io dico meno male. Però gli strascichi restano. Anche perché ora la verve è quella di dire che se non passa il referendum è un cataclisma. Io dico che se la riforma non passa si può lavorare a una riforma che possa passare, come le altre trenta varate con successo nei 70 anni di vita della Costituzione. (Flick G. M., *Referendum*, , L'Huffingtonpost.it. 19 agosto 2016).

A proposito del tentativo di trasformazione del Referendum costituzionale in una sorta di plebiscito sulla persona dell'attuale Presidente del Consiglio e del Governo, confermato dall'annuncio fin dalla conferenza di fine anno (29 dicembre 2015) di dimissioni in caso di vittoria del no al Referendum. (Algostino. Ciotti, e altri, *Modifiche costituzionali, Introduzione*, 8; Algostino A., *Un progetto contro la democrazia*, 11 s),

Ognuno farà il suo bilancio. Quel che non riesco a immaginare, in caso di vittoria dei «no», è un recupero del meglio della riforma in un nuovo testo. (Pinelli C., *Più luci che ombre serve un sì*, cit.).

L' eventuale vittoria del no evidenzerebbe la debolezza dello schieramento attualmente maggioritario e comunque farebbe rivivere il sistema elettorale del Senato,

¹ Occorre fare attenzione, ai fini dalla partecipazione al referendum, che per questo Referendum (approvativo costituzionale) non è previsto alcun quorum partecipativo, ma si decide in base alla sola maggioranza dei voti espressi anche se nel complesso raggiungono percentuali basse (*nota del redattore*)

decisamente proporzionalistico dopo la sentenza della Corte costituzionale. Da ciò l'evidente necessità di ripensare ad entrambi i sistemi elettorali, da ridisciplinare con una logica unificante. In generale le prospettive dopo un esito in cui avesse prevalso il no non dovrebbero essere preoccupanti: mentre il sistema istituzionale resterebbe ovviamente quello attuale, con tutti i suoi ben noti limiti, ma senza la necessità di riforme istituzionali particolarmente urgenti, le vere preoccupazioni deriverebbero dall'attuale sistema politico, che appare certamente poco adeguato alle serie difficoltà nelle quali siamo. Ovviamente potrebbe procedersi anche alla rapida adozione di alcune limitate riforme di manutenzione costituzionale su cui vi è una larghissima convergenza (ad es., abolizione del CNEL e delle Province, innovazioni in tema di Decreti legge e di corsia preferenziale). (De Siervo U., *Risposte alle domande di Giurisprudenza penale*, settembre 2016).

La riforma supera il bicameralismo perfetto realizzando un raccordo fra il Parlamento nazionale e le istituzioni territoriali autonome, dando loro una «voce» nel procedimento di formazione della legge statale e accogliendo una prospettiva di riforma più volte invocata in dottrina negli ultimi 40 anni. Il modo in cui questa impostazione è realizzata è a tratti discutibile ad es. quanto alla presenza dei sindaci in Senato, o ai cinque senatori di nomina presidenziale, o allo squilibrio eccessivo nel numero dei senatori a vantaggio delle Regioni più popolose, o ad alcune scelte mancate che avrebbero forse potuto caratterizzare meglio il Senato delle Autonomie), ma tali questioni hanno nel complesso carattere di dettaglio rispetto ad un'impostazione di fondo condivisibile. Esse potranno, eventualmente, essere corrette in futuro.² (Olivetti M., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 290).

I costituzionalisti, convergono nel ritenere necessarie le riforme e nel giudicare il testo mal scritto. Per i primi questo comporta ripartire e arrivare ad una pozione più equilibrata ed efficiente, per i secondi si tratta di cogliere comunque l'occasione e poi eventualmente procedere a ulteriori aggiustamenti. (V, *NOTA 2 E 3*) Così la scelta rimbalza su considerazioni di carattere sistemico, come il rapporto necessario tra riforma costituzionale e riforma elettorale. Questa infatti necessariamente agisce sulla forma di governo, che invece, per una sorta di preterizione, la riforma costituzionale non affronta esplicitamente. (Bonini F., *Referendum costituzionale: serve un dibattito vero*, SIR, 10 maggio 2016)

L'approvazione della riforma consentirebbe di avviare l'ammodernamento del nostro sistema costituzionale, di sperimentare pregi e difetti delle innovazioni approvate dal parlamento, di procedere poi alle correzioni e agli aggiustamenti che emergessero come indispensabili e utili e di cominciare a discutere delle altre riforme necessarie.....L'attribuzione dei vari tipi di leggi ai diversi procedimenti, la graduazione dell'efficacia dei poteri di interlocuzione e proposta del Senato....fanno parte dei dettagli, che potranno essere corretti³ alla luce dell'esperienza applicativa, che addirittura

² V. nota 3 e le puntuali osservazioni su correttivi successivi di Flick G.M.; d'altro canto trattandosi di norme che modificano la Costituzione (pur approvate dal Parlamentò e sottoposte - a causa della maggioranza di approvazione - a procedura di referendum approvativo in corso), è lecito porsi il dubbio, se convenire sulla esistenza di profili discutibili da correggere (in futuro) ma superandolo con un asserito dettaglio unito a scelte di fondo condivisibili, occorra preliminarmente superare i dubbi sollevati da più parti sulla efficienza di questi "dettagli" che influirebbero proprio sul raggiungimento degli obiettivi, creando incertezze e possibilità di conflitti

³ Riguardo alla rilevanza, in sede di approvazione di norme costituzionali, di difetti ed errori con una prospettiva di poterli aggiustare con futuri interventi correttivi, v. la puntuale affermazione di Panizza S., Romboli R., (*Aspettando il Referendum*, cit.), secondo cui nessuna chiusura alle riforme e alle modifiche di parti della nostra Carta costituzionale e quindi certamente favorevoli ad un cambiamento, ma per migliorare

sfruttando i margin di flessibilità delle norme costituzionali, potranno essere aggiustati in anticipo....mediante un attento ed intelligente uso degli strumenti di regolazione sub-costituzionali disponibili, quali i regolamenti parlamentari, la legge elettorale per il Senato, la riforma delle Conferenze Stato-Regioni e unificata, la riforma della legge sui rapporti tra l'Unione europea, lo Stato e le Regioni. (Bassanini F., *Introduzione*, in Astrid, *Cambiare la Costituzione?*, cit., 15).

Ora anche taluni fautori del sì ammettono che alcune correzioni sono necessarie, ma dicono che si possono fare dopo. Io penso sia sbagliato. Se ci sono errori non capisco come si possa chiedere di votare prima per il sì. (Flick G. M., *Referendum*, L'Huffingtonpost.it ,19 agosto 2016)

L'eventuale approvazione finale della riforma, ad opera del referendum, potrebbe sanare⁴, anche sul piano politico, la mancaza di legittimazione del Parlamento (a seguito della sentenza della Corte n. 1 del 2014 relativa a legge elettorale) su due aspetti non secondari) con cui è stato eletto il presente Parlamento, (Rossi E., *Una Costituzione migliore?*, cit., 31).

Il “quesito” su cui si dovrebbe votare in occasione del referendum costituzionale è formulato in un unico blocco: “Approvate il testo della legge costituzionale concernente Disposizioni ecc.”; così formulato vulnera palesemente la libertà di voto e contraddice la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di consultazioni referendarie (quesito sia puntuale e omogeneo). (Lanchester F., *Intervista sulla Riforma costituzionale*, a cura di Mucciconi I., cit.).

Per un difficile recupero del meglio in caso di vittoria del no al referendum. Pinelli C., *Appunti sulla riforma della Costituzione*, in Astrid, cit., 33.

La lezione derivante dal referendum del 2006⁵ evidentemente non è stata osservata.....con andremo a votare una costituzione ... sostenuta (modifiche di maggioranza.. volute e votate) dalle sole forze politiche di maggioranza, con ciò

la stessa nel rispetto dei suoi valori da tutelare e non un cambiamento solo per poter dire di aver cambiato, specie quando le soluzioni approvate sono peggiori e creano ulteriori e maggiori problemi (con richiamo a De Siervo U. Lettera cit.)..... Del tutto inaccettabile appare in proposito la posizione di quanti ritengono che, se la riforma passa, certi difetti potranno essere corretti in futuro, mentre se non passa si bloccherà per anni il processo di ammodernamento delle nostre istituzioni..... Una riforma costituzionale. infatti, per la sua importanza e complessità. necessita poi di molti anni di attuazione e risulta quindi assai improbabile e comunque contraddittorio chiedere una conferma della stessa, con la promessa in futuro di eliminare i difetti..

Inoltre, c'è da aggiungere che qualche dubbio può sorgere sulla opportunità e sostenibilità che norme costituzionali siano utilizzate, sotto forma di sperimentazione dei loro pregi e difetti, per dare luogo poi a più o meno previste iniziative di correzione o di aggiustamento, soprattutto quando si tratta di norme attinenti alla struttura democratica e regolanti attività normativa o di “controllo o verifica” istituzionale, quasi che vi si possa essere una ricerca, come in un laboratorio, con l'utilizzo, come cavie , dei soggetti pubblici e privati tenuti ad applicarle o a subire il prodotto della sperimentazione. V. anche riferimento relativo a nota 7(*nota del redattore*).

⁴ E' stato rilevato che il vizio del procedimento di approvazione parlamentare non può essere sanato dal referendum, poiché esso ha una struttura binaria che per sua natura non si presta a sostituirsi alla fase parlamentare. V. anche nota 8 e i documenti sui si riferisce la nota e seguenti, in particolare Farri.

⁵ La lezione del precedente referendum costituzionale doveva servire a richiamare gli effetti del modo di approvazione di quella legge di riforma costituzionale, emersi significativamente nel convegno su “*L'attuazione del titolo V della Costituzione*”, tenutosi il 16-18 settembre 2004 a Varenna, in cui è stato messo in rilievo l'accentuazione del fenomeno di difetti di tecnica legislativa nella revisione costituzionale: in quasi tutte le relazioni si è parlato, come motivo ricorrente, di difetti qualificati in vario modo(ma certamente tutt'altro che lusinghiero), come nebbie, imperfezioni, ambiguità, mancanza di coordinamento, carenza di dibattito, introduzioni improvvisate (*nota del redattore*).

contrastando il carattere fondamentale per ogni costituzione, che è appunto quello della sua natura “antimaggioritaria” e condivisa. Nella vicenda vi è stato, infatti, un interessamento diretto e molto forte del governo, sia sotto l’aspetto formale sia sostanziale. (Panizza S., Romboli R., *Aspettando il Referendum (con il fiato sospeso)*, cit., 14 ss., 20 ss.).

2.1.1.2 Referendum costituzionale 2016 e esame della Corte costituzionale sulle q. di l.c. della legge elettorale (Italicum).

Sul legame tra Riforma con la legge elettorale Italicum la tempistica è molto precisa e chiara: la Corte costituzionale farà la valutazione sulla costituzionalità dell’Italicum il 4 ottobre (*in realtà successivamente rinviato*), quindi prima del referendum istituzionale, e certamente allora si aprirà il dibattito sulle decisioni della Corte, che oggi non ha molta plausibilità. In ogni caso l’Italicum , riguardante l’elezione della sola Camera, offre un vincitore certo: dopo il 4 ottobre si vedrà se necessario intervenire o no, e se esisteranno maggioranze politiche per modificare eventualmente e in che senso la legge elettorale (Ceccanti S., in *Referendum , le domande sulla riforma*, cit.).

Sulla legge elettorale Italicum occorre attendere la Corte costituzionale, con il sì al Referendum sarebbero possibili modifiche alla suddetta legge elettorale, mentre stravolgimenti con un largo consenso sono poco probabili, anche se chiaramente la legge può essere cambiata in ogni momento con legge ordinaria. Con il no al Referendum avremmo invece 2 Camere che danno la fiducia con sistemi radicalmente diversi (Italicum e Consultellum): si andrebbe o a elezioni con esito schizofrenico o il Parlamento dovrebbe trovare una soluzione in un clima politico difficile.(Vassallo S., in *Referendum , le domande sulla riforma*, cit.).

L’aver dettato “a costituzione invariata” una legge elettorale maggioritaria per la sola Camera, mentre il Senato dovrebbe essere eletto, sempre a costituzione invariata, con un sistema proporzionale ... rappresenta – è bene dirlo con chiarezza – una potentissima forma di pressione sugli elettori che dovranno dire la loro nel referendum costituzionale, in quanto finisce col presentare artatamente scenari “catastrofici” in caso di reiezione della riforma (Sorrentino F., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, cit.).

Il dibattito sulla legge è aperto e bisognerà attendere il giudizio della Corte costituzionale. Accentuandosi i poteri dello Stato centrale rispetto a quelli delle Regioni, come in maniera evidente con la riforma, e puntando su un sistema elettorale un po’ rozzo come l’Italicum (con un alto premio di maggioranza e difetti nella selezione della classe politica, è un fatto preoccupante. Il potere risulta pericolosamente concentrato attorno a classi dirigenti molto ristrette, e questo caratterizza la riforma nel suo complesso (De Siervo U., in *Referendum , le domande sulla riforma*, cit.).

A proposito della q. di l.c. avanti alla Corte cost. sulla legge elettorale “Italicum”, in questa occasione, il giudizio di costituzionalità si sovrappone con un tornante cruciale per l’ordinamento costituzionale: il referendum popolare sulla riforma volta a modificare numerosi articoli della seconda Parte della Costituzione. E la tempistica degli eventi affida alla Corte una posizione scomoda: prima che il popolo decida in piena autonomia politica sul destino del testo costituzionale, la Corte è tenuta a presentarsi come il tutore della Costituzione che c’è e che potrebbe largamente mutare di lì a poco. Pressioni politiche di parte e condizionamenti di ogni tipo sono prevedibili. Lo stretto ancoraggio della sentenza che sarà adottata ai principi democratici, essenziali e permanenti che guidano la nostra convivenza, sarà dunque ancor più indispensabile di quanto lo è già normalmente. Solo così si potrà evitare o quanto meno ridurre l’improprio coinvolgimento

della Corte nella successiva disputa referendaria, e conservare intatta quella terzietà autorevole che la Corte ha conquistato sin dal momento della sua istituzione. (Salerno G.M., *Italicum davanti alla Corte costituzionale: una sfida ad ampio raggio*, Federalismi.it, cit.).

Che tra nuova legge elettorale e revisione ampia della Costituzione vi fosse una relazione assai stretta poteva essere negato solo da chi mostrava di voler credere in una sorta di «incomunicabilità delle forme» e dunque dei processi di innovazione normativa: procedimento legislativo ordinario, per la legge elettorale, e procedimento di revisione costituzionaleMa la relazione c'è, e si dispone sia sul piano del metodo delle riforme sia sul piano dei contenuti del disegno di revisione e della legge elettorale.....La Corte cost. corre il rischio di intervenire in una situazione frammentata con una decisione dagli effetti imprevedibili nella mobile situazione contingente, e di essere percepita come attore politico, uno tra gli altri in campo.....E infatti, per il momento, la Corte costituzionale si è orientata al rinvio della decisione, che era fissata per il prossimo 4 Ottobre (lo scarno comunicato disponibile nulla specifica in ordine alle motivazioni, ma si può presumere che esse siano di tipo strettamente tecnico processuale). In tal modo, senza impegnarsi in una nuova considerazione dell'ammissibilità, la Corte, in una situazione contingente tanto indecifrabile e dagli esiti tanto incerti, ottiene il risultato di non dover decidere nel merito. Non oggi e forse neppure in futuro: se l'esito del referendum sulla revisione fosse positivo, entrerebbe in vigore la norma transitoria che consente l'accesso diretto alla Corte anche sulla legge elettorale vigente e cesserebbe di aver campo l'addotta esigenza di eliminare una «zona franca»; se fosse negativo, il sistema politico sarebbe costretto ad approvare con urgenza una nuova legge elettorale, per correggere l'asimmetria tra Camera e Senato. (Staiano S., *La pietra d'inciampo*, Federalismi.it, cit.).

V. anche sub 15.- *Sul collegamento e sui riflessi derivanti dalla nuova legge elettorale*

2.1.2 -Legittimazione del Parlamento eletto secondo disposizioni colpite da sent. 1/2014 della Corte cost.

Con riferimento alla sent. 1/2014....mai è stata affermata dalla Corte costituzionale la limitazione della capacità politica del Parlamento ai solli atti necessari e urgenti. (Caravita B., *Riforma costituzionale, Referendum 2016, Le ragioni del SI*, cit.).

Acquisisce grande rilievo anche la natura del procedimento che si è compiuto, un ibrido tra revisione costituzionale e esercizio del potere costituente. «Nei casi normali la decisione costituente è esplicitata da una Assemblea ad hoc, mentre quella di revisione non dovrebbe essere promossa da un Governo che si basa su Assemblee legittimate, secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014, solo ad attività ordinarie e limitate nel tempo. Se non fossimo in un ambito basato sul fatto compiuto e nel quadro di una crisi politica ed economica evidente, si potrebbe rispondere che tutto ciò appare particolarmente discutibile, se non addirittura pericoloso». (Lanchester F., *Intervista sulla Riforma costituzionale*, a cura di Mucciconi I., cit., e in *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 287).

Credo che – sul piano giuridico-costituzionale – questo Parlamento sia pienamente legittimato ad approvare un disegno di legge di revisione costituzionale. Altro è dubitare dell'opportunità che sia stato un Parlamento così eletto ad approvare una riforma di così ampia portata (conf. Caretti P.). (Biondi F., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 243. V. anche, nel senso della prudenza cui avrebbe dovuto

ispirarsi il Parlamento, Grandi A., *Presentazione*, in *La Costituzione bene comune*, cit. 21).

La sentenza n. 1/2014 della Corte Cost. non si distingue tra leggi ordinarie e costituzionali. Il Parlamento è quindi legittimato a varare riforme costituzionali. Per sostenere il contrario, si deve dimostrare l'erroneità della stessa sentenza. Altra cosa è dire che sotto un profilo politico sarebbe stato più opportuno rinnovare le Camere elette con leggi incostituzionali prima di procedere alla revisione della Costituzione. (Lippolis V., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 247).

Non condivido le obiezioni alla legittimazione del Parlamento della XVII Legislatura né in generale, né per l'adozione di leggi di revisione costituzionale. La stessa Corte cost. ha riconosciuto la piena legittimazione del Parlamento a svolgere le sue funzioni, fra le quali rientra il potere di revisione costituzionale, nelle forme e nei limiti dell'art. 138. Quest'ultimo, comunque, consente una verifica della corrispondenza degli orientamenti della maggioranza costituzionalmente prevista per la revisione costituzionale con quelli del corpo elettorale, mediante il referendum confermativo, il che può utilmente contribuire a rafforzare la legittimazione democratica della riforma o, in caso di esito negativo, a impedire che essa entri in vigore. (Olivetti M., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 249) .

La sentenza n. 1/2014 della Corte Cost. non si distingue tra leggi ordinarie e costituzionali. Il Parlamento è quindi legittimato a varare riforme costituzionali. Per sostenere il contrario, si deve dimostrare l'erroneità della stessa sentenza. Altra cosa è dire che sotto un profilo politico sarebbe stato più opportuno rinnovare le Camere elette con leggi incostituzionali prima di procedere alla revisione della Costituzione. (Lippolis V., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 247).

La critica più comune che si è soliti fare alla riforma costituzionale ... riguarda il metodo con cui è stata approvata (troppo ristretto è stato il consenso al momento della seconda lettura in Assemblea: la riforma non era oggetto del programma elettorale di nessuna delle forze politiche dell'ultima tornata elettorale e, infine, nella sua critica più radicale, un governo, come quello in carica, non investito direttamente dal voto popolare non avrebbe dovuto né potuto presentare una così ampia alterazione del testo della costituzione vigente. La critica sul metodo mi sembra anche la più incomprensibile:⁶ proprio a stare alla costituzione attuale se non si raggiunge la maggioranza dei due terzi dei parlamentari, è possibile, da parte della minoranza, il richiamo al corpo elettorale che direttamente agisce, allora, da giudice supremo. (Pinto F., *Referendum costituzionale, Italicum... e Purgatorio*, cit.).

⁶ I profili sollevati, in questo e nel documento che precede, possono essere visti sotto due aspetti autonomi, anche se poi convergenti: uno è l'assunto vizio del procedimento parlamentare, che si configura derivante dalla legittimazione dell'attuale governo e del Parlamento, eletto in base a legge elettorale colpita da dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale, per alcuni meccanismi, tutt'altro che secondari per i risultati elettorali; altro è il profilo, di prevalente opportunità politica, che si riverbera sulla correttezza dei comportamenti (governo e parlamento), in relazione anche alla ampiezza della riforma e della sua estensione a disposizioni e aspetti coinvolti. Proprio per questo da taluni sono ritenuti comportanti maggiore cautela, accuratezza di tecnica legislativa, con esclusione di forzature procedurali e soprattutto maggiore chiarezza, a ridurre occasione di conflitti e dissensi, paralizzanti proprio la governabilità e stabilità.

Allo stesso modo viene contestata la configurabilità di una sorta di sanatoria o di preclusione sui vizi del procedimento di approvazione parlamentare per effetto di un esito positivo del referendum, sostenendosi, per rifiutarla, la sua struttura inserita in procedura binaria, che per sua natura non si presta a sostituirsi alla fase parlamentare o a supplire ai suoi eventuali vizi.(nota del redattore).

Né varrebbe affermare che la rigidità della Costituzione, e quindi la sottrazione alla disponibilità della maggioranza di turno, sarebbe salvaguardata dal mantenimento del referendum confermativo delle riforme costituzionali approvate dal Parlamento. Invero ... il referendum popolare è per definizione idoneo a colmare vizi genetici delle motivazioni della riforma. Il referendum ha come unica alternativa il prendere o lasciare, e non conosce mediazioni e riflessioni. Per converso, è la discussione parlamentare dei rappresentanti del popolo a costituire la sede propria per il bilanciamento e la mediazione costituzionale. Talché, laddove la decisione parlamentare sia affetta dal vizio di fondo di non aver costituito bilanciamento e mediazione, ma espressione della maggioranza di governo, il referendum confermativo non potrà recuperare e sanare il vizio genetico di fondo della riforma, proprio perché nella sua limitata modalità espressiva non è strutturalmente idoneo a farlo. I due passaggi della riforma costituzionale hanno funzioni e presupposti diversi e non sono sovrapponibili: il mantenimento in vita di un passaggio non può sanare il vulnus inferto all'altro ... Così, avendo resa "flessibile" la Costituzione nel fondamentale passaggio dell'approvazione parlamentare delle riforme, non se ne recupererà mai la "rigidità" tramite il referendum. (Farri F., *Riforma Renzi-Boschi: perché votare e votare no*, cit.).

Può dirsi che, proprio perché sostanzialmente delegittimato, il Parlamento aveva (ed ha) un solo modo per «riscattarsi»: quello di dar vita ad una nuova legge elettorale, rimediando alle cause d'incostituzionalità della legge previgente (cosa che, a mia opinione, per una parte, s'è fatto ma, per un'altra, temo che anche l'Italicum, in alcune sue norme, possa esporsi al rischio della sua caducazione), e di far quindi luogo ad una riforma costituzionale adeguata a correggere talune storture dei meccanismi istituzionali fattesi col tempo viepiù gravi e palesi (e, a questo riguardo... a me pare che la nuova disciplina costituzionale porti più guasti che benefici). (Ruggeri A., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 250).

Dubbi molto seri possono nutrirsi sulla legittimazione politica (più che giuridica) di questo parlamento ... (eletto sulla base di una legge incostituzionale e formato in base a criteri incostituzionali ... premio di maggioranza) ad approvare una così ampia riforma costituzionale. (Panizza S., Romboli R., *Aspettando il Referendum (con il fiato sospeso)*, cit., 13).

Un Parlamento eletto con un sistema così accentuatamente maggioritario, come quello disegnato dalla legge Calderoli, nel quale la coalizione di maggioranza relativa si è accaparrata la maggioranza dei seggi alla Camera con poco più del 25% dei voti (ma, tenuto conto delle astensioni, con poco più del 15% dei cittadini italiani), in tanto potrà mettere mano ad una seria riforma costituzionale, in quanto su di essa vi sia un amplissimo consenso. In difetto di che una risicata maggioranza dei parlamentari, che rappresenta un'esigua minoranza dei cittadini italiani, infrange il patto sociale che è alla base della convivenza civile se soltanto tenta di modificare le regole del gioco e la "casa comune" degli italiani. (Sorrentino F., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Forum di Quaderni Costituzionali, 22 luglio 2016).

Sul piano della correttezza costituzionale sono espressi dubbi sulla legittimazione ad una riforma costituzionale da parte di Camera eletta in base ad una legge elettorale dichiarata illegittima dalla sentenza n. 1 del 2014 della Corte Costituzionale. (Algostino A., *Un progetto*, cit., 16 s.).

Dopo la dichiarazione di incostituzionalità della legge elettorale (c.d. porcellum)... è un assurdo che un Parlamento, costituito secondo procedure incostituzionali, sia chiamato a varare una riforma costituzionale. Solo una convinta risposta referendaria consentirà al

popolo di riappropriarsi della sua sovranità!. (del Giudice F., *La Costituzione rottamata?, commento alla riforma costituzionale*, cit., 32; V. anche Palma G, *Figli destituenti* cit. 60)-

Sul Parlamento eletto con meccanismi elettorali dichiarati incostituzionali, v. anche Palma G, *Figli destituenti* cit., 60

2.1.3 -Iniziativa e partecipazione attiva governativa

L'argomento di critica alla riforma – il deficit democratico della riforma, causato dalla leadership del governo nella sua gestazione – non è persuasivo. Anzitutto non lo è ai sensi della Costituzione del 1947 ... che non esclude il governo dai titolari dell'iniziativa per la revisione costituzionale e prevede che il relativo iter formativo si innesti su quello relativo alla formazione della legge ordinaria. Ciò che è essenziale è che la riforma sia sostenuta dalle maggioranze richieste dall'art. 138, culminanti, eventualmente, nella deliberazione referendaria: le deliberazioni parlamentari sulla riforma (in questo caso saranno state ben sei, alla fine) sono garanzia del rispetto del principio della democrazia rappresentativa, mentre il referendum aggiungerà a questa legittimazione quella del corpo elettorale. (Olivetti M., *Metodo corretto, discutiamo il merito*, Avvenire, cit.).

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 - come del resto si è verificato in precedenti occasioni, insieme alla ipotesi di presentazione dai capi gruppo di maggioranza - . 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 Lettache sulla formazione del governo Renzi. (Caravita B., *Riforma costituzionale , Referendum 2016*, Le ragioni del Sì, cit.; *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 225).

Il procedimento di revisione costituzionale si innesta sul procedimento legislativo ordinario, sicché non esiste alcun problema costituzionale nel fatto che il testo sia stato presentato dal Presidente del Consiglio e dal Ministro per le riforme istituzionali, né vi sono dubbi sulla legittimità di questo Parlamento, considerando che la sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale ha stabilito che i suoi effetti sulla legge elettorale si applicano per il futuro e non per i periodi precedenti. (Comitato nazionale Basta un Sì, *Referendum costituzionale: le ragioni del Sì*, cit.).

Le letture parlamentari della riforma – all'esito di centinaia di votazioni e dell'approvazione di decine di emendamenti – hanno ricevuto il voto favorevole di schieramenti di senatori e deputati ben più vasti di quello corrispondente all'area della coalizione «di larghe intese» che sostiene l'attuale Governo (il che si rivela del tutto conforme alla ratio sostanziale dell'art. 138 Cost.; ritengo che quest'ultimo abbia svolto in modo pienamente legittimo – ancorché in una situazione di acclarata anomalia – il ruolo e le funzioni che il contesto storico, politico e istituzionale gli imponevano precipuamente di svolgere. (Cecchetti M., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 228).

Molteplici forzature di prassi e regolamenti hanno determinato in parlamento spaccature insanabili tra le forze politiche, giungendo ora al voto finale con una maggioranza raccogliatrice e occasionale, che nemmeno esisterebbe senza il premio di

maggioranza dichiarato illegittimo (Azzariti G., Carlassare L., Pace A. e altri., *La peggiore riforma*, in Il manifesto, 13.10.2015).

Non ritengo particolarmente problematici né l'iniziativa governativa, né il ruolo propulsivo dell'esecutivo nei disegni di legge di revisione costituzionale: la Costituzione non li esclude e il secondo è un fenomeno fisiologico nei regimi parlamentari (v. la riforma costituzionale spagnola del 2011 e quella francese del 2008. (Olivetti M, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 236).

Il giudizio resta negativo in relazione al ruolo che il Governo ha giocato: la funzione di revisione costituzionale è riservata alla competenza del Parlamento non solo per quanto attiene alle fasi deliberative, ma si deve ritenere anche per ciò che riguarda quelle propositive, posto che non avrebbe senso prevedere maggioranze qualificate (il cui significato è quello di sganciare le decisioni «di rilievo costituzionale» dall'area dei poteri della maggioranza di Governo) e poi consentire che ad essere discusse siano proposte governative e che l'Esecutivo «governi» per intero i tempi e lo svolgimento del dibattito parlamentare. (Caretto P., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 225; v. anche Palma G, *Figli destituenti*, cit. 61 s.).

Il Governo ha dato il via ad una riforma tanto attesa quanto importante facendola indossare la veste di un disegno di legge governativo, che appare a quasi tutti gli studiosi costituzionalmente inopportuno, oltre ad essere lacunoso, mal coordinato con il corpo legislativo vigente, ma, soprattutto, non ripensato alla luce degli effetti che potrebbe produrre, se, superato il Referendum, entrasse in vigore. (del Giudice F., *La Costituzione rottamata?, commento alla riforma costituzionale*, cit., 3).

Per quanto riguarda la valutazione del procedimento di revisione deve registrarsi l'accentuazione di una tendenza, che si era già da tempo manifestata: la sempre più forte attrazione della riforma nell'area del Governo e della maggioranza politica del momento. si è passati da una concezione della Costituzione come accordo reciproco ad una assunzione del paradigma della Costituzione come decisione unilaterale. (Azzariti G., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 222).

Il disegno di legge di revisione costituzionale non dovrebbe essere di matrice governativa ma parlamentare, con una discussione aperta pronta a recepire le diverse istanze e ad essere adottata con maggioranze trasversali le più ampie possibili, senza l'utilizzo di strumenti procedurali per ridurre o limitare gli emendamenti o i tempi di discussione. (Algotino A., *Un progetto* cit., 15 s).

E' opinione grandemente condivisa – almeno tra i costituzionalisti - che non sia opportuno (perlomeno) che il Governo si faccia promotore di una riforma costituzionale. (Rossi E., *Una Costituzione migliore?*, cit., 28).

A proposito di approvazione con colpi di maggioranza e iniziativa governativa v. anche Palma G, *Figli destituenti*, cit. 61 s

2.1.4 – Procedura di approvazione e art. 72 Cost.

Il procedimento previsto dal (vigente) art. 72, quarto comma Cost., (procedura normale di esame e approvazione diretta da parte delle Camere) ⁷ è sempre adottata per i

⁷ Sull'art. 72 Cost., in relazione alla procedura di approvazioni di leggi costituzionali, come errore di metodo, v. Chieppa R. (*Di sana e robusta Costituzione, Cattolicesimo democratico e riforme istituzionali (1948- 2006* , a cura di R. Balduzzi, Roma editrice Ave, 2006), <<in fin dei conti, vi è stata una sostanziale violazione e falsa applicazione della previsione costituzionale (art. 138) delle leggi di revisione della Costituzione "adottate da ciascuna Camera con *due successive deliberazioni* ad intervallo..." e "approvate a

disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale: normale si intende il voto articolo per articolo, emendamento per emendamento, con votazione finale), è stato evitato attraverso il voto di fiducia. (Le ragioni del no, *Guida al voto per il referendum costituzionale*, cit., 17 s.).

In applicazione dei regolamenti parlamentari⁸, la seconda deliberazione è consistita in un'unica votazione sul complesso della proposta, non essendo possibile la presentazione di emendamenti, ordini del giorno ovvero pregiudiziali o sospensive (art. 99, reg. Camera; art. 123, reg. Senato). Tali limitazioni appaiono di dubbia legittimità costituzionale, sia perché di fatto attenuano l'aggravamento procedurale presupposto dall'art. 138 Cost. sia perché ridimensionano la ratio stessa del termine di tre mesi tra la prima e la seconda deliberazione di ciascuna Camera, che dovrebbe consentire un'adeguata ponderazione, anche prodromica a modifiche del testo (anziché alla sola approvazione o reiezione dell'intero testo). Sarebbe quindi auspicabile una revisione dei regolamenti parlamentari sul punto (per tutti, Manzella; Rivosecchi). (Tarli Barbieri G., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 241).

maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella *seconda votazione*". La espressione "adottate", "approvate" e "votazioni" deve essere collegata con la duplice previsione di distinta procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte di ciascuna Camera di cui all'art. 72, primo comma Cost., che "è *sempre* adottata per i disegni di legge in materia costituzionale". Fino alla seconda lettura-deliberazione (compresa) non potrebbero essere previste scorciatoie, sia nell'esame, sia nella approvazione del testo costituzionale >>, dovendosi, invece, (trattandosi di materia costituzionale, art. 72, quarto comma) seguire la procedura normale, fissata in modo inderogabile dall'anzidetto art. 72, primo comma, Cost. Certamente la *materia* che a maggiore ragione deve essere qualificata come *costituzionale* (art. 72, quarto comma, Cost.) è quella della revisione della Costituzione, per cui ogni progetto di legge, che si qualifichi tale per il contenuto ed anche per la procedura dell'art. 138 Cost., non ha per Costituzione altra alternativa di esame e di approvazione rispetto alla "procedura normale di esame e di approvazione diretta", nettamente contrapposta a "procedimenti abbreviati" o a "casi e forme" speciali di "esame" e "approvazione" rimessi invece al regolamento di ciascuna Camera (art. 72 secondo e terzo comma Cost.).....Ne può essere limitata l'applicazione dell'art. 72, primo comma, Cost. alla prima lettura, di modo che l'esame in commissione e in assemblea di ciascuna Camera avvenga integralmente solo nella prima lettura. Una interpretazione corretta della Costituzione esige una doppia lettura, con due deliberazioni, con duplice ciclo legislativo completo, ciascuno a sé stante e con esame alternato, salva, ovviamente, la possibilità - una volta superata la doppia lettura.- di riesame ridotto quando non vi sia coincidenza di testo con quello adottato dall'altra Camera in seconda approvazione (combinato disposto artt 138, 72, primo e quarto comma, Cost., art. 70, comma 2, Regolamento Camera e corrispondente disposizione del Regolamento Senato). Il complesso delle espressioni adoperate dall'art. 138 Cost. (*adottate, due successive deliberazioni, approvate, seconda votazione*) deve indurre l'interprete a ritenere che la seconda lettura-deliberazione deve essere completa, non potendosi escogitare, attraverso una limitazione regolamentare, un aggiramento alla pienezza di esame ed approvazione articolo per articolo, che deve poter consentire l'introduzione di emendamenti (rettifiche, correzioni e modifiche). Del resto non può ritenersi conforme alle finalità delle due deliberazioni distanziate la limitazione sia del riesame al progetto nel suo complesso, sia della discussione alle linee generali, con una votazione solamente finale, bloccata sul testo adottato nella prima deliberazione, con esclusione di emendamenti o richieste di stralcio di una o più norme, con la conseguenza forzata di una blindatura del testo e di unica alternativa di accettare o bocciare l'intero progetto>>. (*nota del redattore*).

⁸ Come messo in rilievo in Chieppa R., *Di sana e robusta Costituzione, cit.*, e' pur vero che il primo comma dell'art. 72 Cost. contiene un rinvio al regolamento di ciascuna Camera ("secondo le norme del suo regolamento"). Tuttavia l'ambito dell'anzidetto potere regolamentare può riguardare - a questo proposito - il completamento della procedura e l'attuazione del precetto dello stesso primo comma, che fissa in modo non derogabile, sia l'esame, prima in Commissione e poi da parte della Camera (assemblea), sia l'approvazione "articolo per articolo e la "votazione finale", quale procedura normale di esame ed approvazione diretta da parte di ciascuna Camera; questa procedura deve essere seguita per i disegni di legge in materia costituzionale e quindi per la revisione della Costituzione, con conseguente possibilità anche di emendamenti secondo l'iter normale legislativo. Ciò deve valere sia per la prima, sia per la seconda lettura. (*nota del redattore*).

3.- Sulle modifiche relative al Parlamento e al superamento del bicameralismo perfetto mediante un bicameralismo differenziato

Il maggior pregio della riforma è di togliere di mezzo il c.d. bicameralismo perfetto, che – al contrario di quanto si dice anche in talune sedi “scientifiche” – non è affatto un lascito dell’Assemblea costituente. (Bin R., *Le domande dei “Quaderni costituzionali*, Quaderni costituzionali, n. 2/2016, 219 ss.).

Viene superato l’anacronistico bicameralismo paritario indifferenziato, con la previsione di un rapporto fiduciario esclusivo fra Camera dei deputati e Governo. Pregio principale della riforma, il nuovo Senato delinea un modello di rappresentanza al centro delle istituzioni locali. E’ l’unica ragione che oggi possa giustificare la presenza di due Camere. Ed è una soluzione coerente col ridisegno dei rapporti fra Stato-Regioni. Ne trarrà vantaggio sia il rapporto fiduciario fra Governo e Parlamento, che rimane in capo alla sola Camera dei deputati, superando così i problemi derivanti da sistemi elettorali diversi, sia l’iter di approvazione delle leggi. (Comitato nazionale Basta un Sì, *Referendum costituzionale: le ragioni del Sì*, cit.).

Addio bicameralismo: si supera il meccanismo con cui le leggi vengono passate da Senato a Camera e tutte le lentezze e i ritardi che ne derivano. (*Ragioni del sì*).

I pregi maggiori della riforma sono ravvisabili nel superamento del bicameralismo paritario e nella ridefinizione del regionalismo. Sul primo punto credo che l’innovazione sia più profonda di quanto appaia a prima vista, infatti credo che il sistema si orienterà, in fatto, verso un assetto sostanzialmente monocamerale, da me sicuramente preferito. Proporre infatti una seconda camera che in una forma di governo parlamentare non dà la fiducia al Governo e che, a norma del combinato disposto del quinto comma del novellato art. 70 e dell’art. 81 Cost., interviene nel processo di bilancio solo con uno scarso potere consultivo, non significa costruire una seconda camera, bensì una camera secondaria, probabilmente destinata ad una lenta asfissia per difetto di funzioni. Né deve trarre in inganno il mantenimento dell’esercizio collettivo della funzione legislativa per alcune leggi. Infatti, a ben guardare si tratta di leggi rilevanti, ma rare, delineando un esercizio estremamente discontinuo della funzione legislativa. In definitiva ribadisco che la proposta costruisce un sistema destinato nell’effettività a funzionare con una sola camera reale centro di decisione politica e istituzionale. (Ciarlo P., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 285).

La riforma costituzionale otterrà due immediati vantaggi grazie alla fine del bicameralismo perfetto. Il primo, non accadrà, come nel 1994, 1996, 2006 e 2013, che vi sia il rischio di due risultati elettorali diversi nelle due Camere, con tutti i verificatisi problemi di governabilità conseguenti; il secondo è che con il nuovo Senato, composto per tre quarti da consiglieri regionali in rappresentanza del territorio, si avrà una riduzione di rischio di conflitto Stato-Regioni». (Ceccanti S., in *Referendum , le domande sulla riforma*, cit.).

Si ottengono tre risultati. Il primo è l’eliminazione della “stranezza” di due Camere, entrambe elettive, che danno la fiducia al governo. Il secondo riduce il numero dei parlamentari in modo consistente, non con un taglio lineare dal sapore populista, ma eliminando il doppione del Senato e creando al suo posto una Camera più piccola di 100 rappresentanti del territorio. Il terzo è la semplificazione del procedimento legislativo, in quanto il 90% delle leggi saranno a prevalenza della Camera. Il Senato potrà intervenire, se una norma entra in conflitto con l’autonomia delle Regioni. (Vassallo S., in *Referendum , le domande sulla riforma*, cit.).

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. (Caravita B., *Riforma costituzionale, Referendum 2016, Le ragioni del SI*, cit.).

L'uscita dal bicameralismo perfetto attraverso la specializzazione del Senato – una riforma che non trancia la democrazia – avrebbe dovuto essere fatta in ben altro modo. Delle due l'una: o si accede all'idea del monocameralismo, ed allora tutto quadra, o si entra nell'idea di una Repubblica delle autonomie, in una indispensabile cornice federale o quasi-federale, quantomeno nella sostanza. Da domani avremo, invece, soltanto uno Stato unitario, accentrato e con minor pluralismo istituzionale, nel quale le regioni, spossessate di fatto di quella pur modesta quota di "sovranità" che derivava loro dal detenere una fetta della "potestà legislativa sui diritti", si ridurranno ad essere solo grandi province: enti di amministrazione e di gestione, distributori di prebende (posti dirigenziali nel sistema sanitario in primis) e di premi in denaro, non esigito e raccolto da loro stesse, perché le nostre regioni non si sono mai battute per avere una potestà impositiva propria (che fa perdere consensi e voti). (Allegretti U. e Balboni E., *Perché non ci schieriamo sul referendum*, cit.).

Il superamento del bicameralismo paritario è da condividere in quanto tentativo di recuperare quel valore di stabilità che noi abbiamo perduto da tempo.....E però il modo con cui si supera il bicameralismo paritario e perché che a mio avviso non funziona, sia perché l'abbinamento con l'Italicum ha un effetto devastante nel sistema di *check and balance*, sia perché il nuovo Senato delle autonomie si inserisce entro un disegno di correzione dei guasti del Titolo V, che ne condivide ancora l'errore. L'uniformità doveva garantire l'eguaglianza, ma ha generato il contrario.....Tutte le Regioni ordinarie diventano oggetto di un fortissimo processo di riaccentramento, con una clausola di supremazia, che può funzionare come clausola vampiro....il riaccentramento---potrà essere deleterio. (Antonini L., *Il centralismo torna dominante*, in Guzzetta G: e Pilati A., *La Costituzione più bella del mondo? Argomenti verso il referendum*, cit., 101 ss.).

Il bicameralismo non viene davvero superato, bensì reso più confuso creando conflitti di competenza tra Stato e Regioni e tra Camera e nuovo Senato (*Perché votare no*);

La riforma non elimina il bicameralismo, ma trasforma il Senato in un organo privo di forza politica diretta (non dà più la fiducia al governo), assai debole e con scarso potere legislativo. (De Siervo U., *Il referendum può nuocere alla democrazia*, La Stampa, 23 giugno 2016; *Referendum, le domande sulla riforma*, cit.).

Si è archiviato il bicameralismo paritario ...ispirandosi a una sorta di bicameralismo procedurale ma che, invero, appare scarsamente idoneo, pericolosamente dispersivo e tutt'altro che utile nel diverso ambito di un Senato non più paritario e con modalità di composizione ed elezione che una nuova legge bicamerale dovrà indicare. (Traversa S., *In vista del referendum costituzionale, luci ed ombre della riforma*, in Pisicchio P e Tivelli L, *La riforma costituzionale* cit. 90).

Per quanto concerne il bicameralismo il dubbio fondamentale attiene al fatto di aver voluto ridurre al minimo non tanto le competenze quanto le capacità operative del nuovo Senato che, a organo destinato a integrare a livello costituzionale l'impianto del Parlamento, rischia, per la sua struttura e il suo funzionamento, di risultare trasformato in un'appendice del tutto inutile e ingombrante della forma di governo. Le singole soluzioni adottate su questo aspetto decisivo della riforma sembrano, infatti, orientate a costruire, più che un «bicameralismo differenziato», un «bicameralismo squilibrato» destinato ad aprire la strada – anche in ragione dell'accresciuta complessità del procedimento

legislativo – a paralizzanti conflitti tra le due Camere. (Cheli E., *Che cosa significa cambiare una Costituzione*, cit.)

Il famoso «superamento del bicameralismo paritario» è in realtà un artificio retorico, che oggi funziona bene per una ragione – di nuovo – del tutto contingente: l'attuale Senato non garantisce una stabile maggioranza all'esecutivo in carica. Ma questo cos'ha a che fare con la Costituzione? Cosa sarebbe successo se il Senato, oggi, garantisse piena fiducia al Governo, mentre alla Camera si fosse formato un ampio gruppo di dissidenti in grado di tenerlo continuamente sulla corda? Sosterremmo forse il «superamento del bicameralismo paritario» in favore del Senato? La verità è che attribuire a una sola Camera il potere di dare e togliere la fiducia può anche essere considerato un razionale e opportuno strumento di semplificazione, a patto di non ritenere che da queste (o da altre) modifiche tecniche dipendano le sorti della stabilizzazione politica italiana. (Grosso, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 302).

In realtà i problemi di governabilità e il rischi di risultati elettorali e di composizione diversa delle due Camere non sono dipesi tanto dal bicameralismo perfetto, ma dalla situazione politica degli schieramenti e partiti molto frazionati ed instabili e dalla diversità dei sistemi, in base ai quali sono scelti i deputati e i senatori. Diversi orientamenti vi potranno ancora essere tra Camera e Senato, con le attuali difficoltà (ad es. c.d. ping-pong) in tutte le materie rimaste ancora bicamerali e con rischi di conflitti al riguardo, a parte che il Senato rischierà di divenire portatore di meri interessi localizzati dalla provenienza dei componenti. (Chieppa R., *La riforma costituzionale, relazione al workshop del Centro studi Livantino*, cit.).

A proposito del «superamento del bicameralismo eguale».... occorre chiarire un equivoco frequente: il testo di riforma non interviene sull'articolazione del Parlamento in Camera dei deputati e Senato della Repubblica, pertanto il Parlamento della Repubblica italiana conserva la sua composizione bicamerale. Sono invece coinvolte, e in modo decisivo, composizione e funzioni del Senato: questo, infatti, si prefigura quale organo rappresentativo delle realtà territoriali. (Ronga U., *Verso il referendum. Su cosa saremo chiamati a votare*, <http://azionecattolica.it>, cit.).

3. 1.- Il nuovo Senato: composizione, elezione, duplicità di attività dei Senatori

Il Senato è il nodo principale e caratterizzante della riforma. Ne discende allora che una prima valutazione dell'oggetto di questa riforma e delle possibili conseguenze della sua definitiva approvazione dovrà muovere proprio dalla posizione del Senato, in considerazione principalmente del fatto che esso viene configurato come espressione, non già dei cittadini, ma delle regioni e delle autonomie locali, mettendo così in forse il carattere democratico di tutta la struttura costituzionale che la riforma intende disegnare; è ben chiaro l'intento del legislatore costituzionale di fare del Senato, non un organo rappresentativo della Nazione, ma, rompendo e interrompendo ogni collegamento con i cittadini elettori, un organo di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica (cioè i Comuni, le Città metropolitane e le Regioni)La perdita di rappresentatività nazionale del Senato, unita al mantenimento di funzioni costituzionali nazionali, indebolisce (se non addirittura smentisce) il principio supremo dell'art.1 della Costituzione dell'appartenza al popolo della sovranità, se non altro perché funzioni relevantissime, quali quella legislativa-costituzionale e legislativa ordinaria, ed equilibri politici fondamentali, quali quelli che mettono capo alla posizione del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale, risultano almeno in parte affidati ad un organo

non rappresentativo. (Sorrentino F., *Sulla rappresentatività del senato nel progetto di riforma costituzionale*, AIC,2/2016.).

Il Senato si prefigura quale organo rappresentativo delle realtà territoriali. A tal fine, è previsto che i senatori siano eletti dai consigli regionali, in modo conforme alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri, nell'ambito delle elezioni per il rinnovo degli organi regionali, tra i consiglieri regionali e i sindaci del territorio. (Ronga U., *Verso il referendum. Su cosa saremo chiamati a votare*, <http://azionecattolica.it>, cit.).

Il nuovo Senato riequilibra rapporti fra i consigli e i presidenti delle Regioni. Oggi questi ultimi sommano il grande potere che deriva loro dalla legittimazione popolare diretta all'opportunità di trattare direttamente al centro le questioni di interesse regionale, mentre i consigli approvano (sotto la mannaia del *simul stabunt simul cadent*) leggi che poi sono spesso dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale. L'elezione di consiglieri regionali al Senato potrà compensare questo gravissimo equilibrio. (Pinelli C., *Più luci che ombre serve un sì*, cit.).

Rispetto al testo originario del Governo, il testo è migliorato nel punto più importante, ossia nel ritornare a una composizione prevalentemente regionale del Senato (luogo di coordinamento tra legislatori, proprio per questo in grado di ridurre i conflitti davanti alla Corte), mentre in origine vi era una prevalenza non motivabile di sindaci. (Ceccanti, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 257).

L'emendamento, introdotto in sede parlamentare, più discutibile è quello relativo all'art. 57, che prevede che i senatori verranno eletti «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri». Si tratta di una formula costituzionale, che mi pare complichino le cose, anche per difficoltà applicative. Sul punto, mi limito a porre alcune domande: che cosa vuol dire «conformità»? In che modo devono essere conformi? Qual è la logica che sovrintende a questa ricomposizione del rapporto fra consiglieri, che andranno a fare i senatori, e gli elettori, che avranno avuto modo di designare i consiglieri regionali i quali potranno essere eletti? (Frosini T., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 259)

In ordine al meccanismo elettorale di composizione del Senato non vi è dubbio che l'emendamento introdotto all'art.57 nel condiscendere alle richieste avanzate da più parti di una maggiore democratizzazione dello stesso meccanismo, abbia reso meno chiara e convincente la scelta operata dalla riforma. Sotto tale profilo già gravava sul progetto, da molti sottolineata, l'ambiguità di una opzione che, da un lato, privilegia i meccanismi della rappresentanza indiretta, opponendo alle vecchie logiche politico-partitiche nuovi congegni rappresentativi in grado di trasformare la seconda Camera nel principale strumento di raccordo tra centro e periferia; dall'altro, ed all'opposto, mantiene logiche istituzionali che parrebbero andare in senso contrario..... L'emendamento inserito dal Senato, mescolando improvvisamente ai principi della rappresentanza di secondo grado quelli propri di una rappresentanza diretta, accentua queste ambiguità, togliendo molto alla validità della scelta operata dalla riforma ed esponendola al rischio di trasformare il Senato in una brutta copia della Camera. (Grisolia M. C., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 260).

Nel testo approvato dalle Camere sono stati cancellati i tratti più interessanti del disegno governativo circa la composizione del Senato, facendo perdere ad esso quella funzione di rappresentanza degli interessi territoriali che avrebbe riportato la seconda camera ad una funzione non lontana a quella a cui avevano pensato i costituenti. (Bin R., *Le domande dei "Quaderni costituzionali"*, Quaderni costituzionali, n. 2/2016, 219 ss.).

La scelta originaria di non eleggere direttamente i senatori non è stata smentita, ma tutto il resto è cambiato. La composizione è stata stravolta (esclusi i presidenti delle

Giunte regionali e delle Province autonome, ridotti i sindaci, aumentati i consiglieri regionali, introdotti i senatori di nomina presidenziale), i criteri di nomina sono stati giustapposti incoerentemente (all'elezione indiretta dei senatori dal parte dei consigli regionali s'è affiancata l'indicazione discordante che essa deve essere effettuata «in conformità» alle scelte espresse degli elettori. Rinviando per la soluzione del rebus ad una futura legge bicamerale). Entrambi i casi richiamati mostrano come l'eccesso di politicizzazione della riforma – ovvero il tatticismo esasperato della politica dei partiti più attenta alle parole d'ordine che non all'armonia dei principi – abbia prodotto incoerenze e rigidità sistemiche che un più disteso e attento dibattito parlamentare avrebbe, forse, potuto stemperare e razionalizzare. (Azzariti G., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 257).

Non sono noti i criteri per individuare i consiglieri-senatori: nella Costituzione vi è un generico rinvio a una legge di attuazione, chiamata a garantire criteri di proporzionalità che salvaguardino le minoranze. Ma *non si comprende* come questa garanzia possa realizzarsi quando i senatori da indicare sono soltanto due la modalità di composizione di esso è un mistero. (Mantovano A., *Nessuna semplificazione, il nuovo Senato è tutto una Camera di incertezze*, cit.).

Quanto alla elezione dei senatori, l'introduzione del principio di conformità delle scelte espresse dagli elettori è solo pubblicità ingannevole, sia perché la corrispondenza è del tutto aleatoria, attesa la natura fortemente proporzionale delle leggi elettorali regionali, sia, soprattutto, in quanto la corrispondenza è negata dal numero limitato dei seggi attribuiti a gran parte delle Regioni (2 seggi a 10 Regioni). (Villone M., *La forma di governo nella legge costituzionale*, in Astrid, cit. 206 s.).

Il dovere dei Parlamentari di partecipare ai lavori dell'assemblea e ai lavori delle Commissioni (anche per il Senato) (art. 64 Cost) potrebbe per i Senatori significare che dovranno preferire il Senato al loro Comune o Regione. (Rossi E., *Una Costituzione migliore?*, cit., 51).

Il nuovo Senato sarà un'assemblea la cui composizione varierà in continuazione, dal momento che ciascun senatore resta in carica fino a quando durano la consiliatura della Regione o del Comune da cui proviene. La prima ricaduta è che non si riuscirà mai a capire quale è la maggioranza, e questo, in un sistema che vanta semplificazione, ha riflessi di segno opposto: la stabilità è una delle condizioni dell'efficienza. (Mantovano A., *Nessuna semplificazione, il nuovo Senato è tutto una Camera di incertezze*, cit.) 3.1

La composizione numerica del Senato sarà variabile, (non 100 fisso, come sbrigativamente osservato da talune parti, equivoco alimentato anche da slide del sito governativo), tenuto conto della possibilità di nomina presidenziale di 5 senatori, della non possibilità di sapere a priori gli ex Presidenti della repubblica sedenti al Senato. (Palma G., *Figli destituenti, I gravi aspetti di criticità della Riforma costituzionale*, cit., 90; v. anche con ampi dettagli Panizza S., Romboli R., *Aspettando il Referendum (con il fiato sospeso*, cit., 27 e 29).

Sento dire che la classe politica regionale è inadeguata a ricoprire i ranghi di senatori. Vero. Ma alla Camera forse siedono oggi Sandro Pertini o Giorgio La Pira? La qualità del personale politico è un problema gravissimo, che riguarda però ogni sede rappresentativa. Possiamo permetterci di aspettare che migliori prima di intraprendere qualsiasi riforma istituzionale? (Pinelli C., *Più luci che ombre serve un sì*, cit.).

Le soluzioni tecniche adottate risultano spesso contraddittorie e confuse: penso in particolare ai criteri di composizione del Senato (in ordine ai quali la legge di attuazione potrà in parte rimediare, ma che comunque rimarranno tali). (Rossi E., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 308).

Sulla composizione del Senato v. anche Zaccaria R., *Riforma del bicameralismo, composizione e ruolo del Senato*, in Astrid cit., 343.

Una irrazionalità, ma la più grave in quanto caratterizza la struttura e il funzionamento del “nuovo” Senato, è data dalla duplicità delle funzioni esercitate dai senatori, che non tiene conto del fatto che, pur essendo le attribuzioni del Senato diminuite, esse sono ancora molte e gravose e vanno ben oltre la mera rappresentanza delle istituzioni territoriali. Ciò nondimeno, i 95 senatori eletti continuerebbero a svolgere *part-time* la funzione di consigliere regionale o sindaco ancorché il “nuovo” art. 64 comma 6 richieda ai membri del, Parlamento, e non della sola Camera, «di partecipare alle sedute dell’Assemblea e ai lavori delle Commissioni». Pertanto essi *svolgerebbero insufficientemente* - e quindi male - sia la funzione di senatore sia quella di consigliere regionale o di sindaco, con manifesto *pregiudizio* per la funzionalità di entrambi tali organi collegiali. (Pace A., *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, cit.; v. anche, *sugli impegni complessi dei Senatori (Consiglieri e Sindaci) non sempre in grado di portarli termine*, del Giudice F., *La Costituzione rottamata?, commento alla riforma costituzionale*, cit., 33).

Va chiarito che... allo stato attuale, non appare prevedibile, almeno in modo chiaro, come, in concreto, potrà funzionare il meccanismo della proiezione indiretta della dimensione regionale e locale, dunque delle modalità di designazione dei rispettivi rappresentanti, nel Senato, oltre che il modo in cui sarà assicurato un raccordo con il sistema delle conferenze interistituzionali tra Stato, regioni ed enti locali (quanto al citato profilo della designazione, si intende considerare soprattutto quello in sede di seconda applicazione, in quanto al netto di una previsione transitoria, utile a regolare la prima applicazione, il testo di riforma opera un rinvio alla legislazione elettorale). (Ronga U., *Verso il referendum. Su cosa saremo chiamati a votare*, <http://azionecattolica.it>, cit.).

La nuova struttura e identità del Senato è ambigua e confusa. Il meccanismo di designazione è affidato ai consigli regionali e a una indicazione popolare che non si sa bene come sarà regolata. Inoltre, se prima si è decentrato troppo oggi si riaccentra troppo sullo Stato. E' facile prevedere molti conflitti al pari di quelli che vi saranno tra Camera e Senato sul nuovo procedimento legislativo. (Flick G. M., *Referendum*, , L’Huffingtonpost.it 19 agosto 2016)

Il Senato non è affatto abolito, ma è sostituito da un Senato eletto non dai cittadini, come vorrebbe il principio della sovranità popolare, ma dai Consigli regionali “in conformità” -non è chiaro in quali forme e grado- “alle scelte espresse dagli elettori”, e tuttavia dotato di molteplici competenze legislative. (Ferraioli L., *Contro il “premierato assoluto”*, Intervista, Altraeconomia, cit.).

Il nuovo Senato, ridotto a 100 membri non eletti, entrerebbe palesemente in contrasto con un principio non defettibile in democrazia, quello sancito dall’art. 1Cost., per il quale la sovranità appartiene al popolo. (Fava A., *Difesa dei diritti, difesa della Costituzione*, in Settis S., *Costituzione! , Perché attuarla è meglio di cambiarla!* , 232).

Questa “riforma” mette a grave rischio il principio costituzionale della “sovranità popolare” e la democrazia stessa. Un Senato non eletto dai cittadini né rappresentativo dei territori. Una Camera che, grazie al premio di maggioranza concesso dall’Italicum, concentra tutti i poteri nelle mani di una sola “forza politica” (e del suo “capo”), cambiando - di fatto - la forma di governo. (Facchini D., *Le ragioni del no*, Guida al voto per il referendum costituzionale, cit.).

Aggiungo lo squilibrio numerico tra le due Assemblee, 630 deputati contro 100 senatori, che determina la preponderanza della Camera in momenti importanti come l’elezione del presidente della Repubblica (che oggi spetta al Parlamento in seduta

comune integrato da delegati regionali). (Onida V. *La "riforma" costituzionale è dettata dalla demagogia*, intervista di Facchini D., *Altrecoomia*, settembre 2016)

Il nuovo Senato non è un vero organo di rappresentanza essendo i Senatori eletti indirettamente e in quanto eletti per un altro incarico (consigliere regionale o sindaco), in relazione ad una platea di elettori (circa 800), composta da soggetti eletti non in quanto grandi elettori, ma come consiglieri regionali, con un mandato coincidente con la carica di origine (regionale o comunale), con la conseguenza che il Senato, organo permanente, assume la caratteristica di avere un rinnovo permanente allo scadere della carica (Consigliere regionale o Sindaco) dei soggetti nominati. (Algostino A., *Un progetto* cit., 19).

3.1.1 -Senatori settennali di nomina presidenziale

Il fatto che i cinque senatori nominati dal Presidente della Repubblica restino in carica per soli sette anni, ... non ha molto senso. trattandosi di nomine per altissimi meriti. Ecco, il modo in cui il nuovo Senato e le sue funzioni sono costruiti è, secondo me, molto criticabile. (Onida V. *La "riforma" costituzionale è dettata dalla demagogia*, intervista di Facchini D., *Altrecoomia*, settembre 2016)

Incongrua è la previsione dei cinque senatori settennali, nominati dal Capo dello Stato per altissimi meriti, i quali sarebbero collocati in una Camera non più Alta e che dovrebbe rappresentare le autonomie territoriali. (Allegretti U. e Balboni E., *Perché non ci schieriamo sul referendum*, cit.).

La riforma prevede la nomina a senatore, da parte del Presidente della Repubblica, di cinque illustri personalità che abbiano «illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario». Il che è doppiamente stravagante. In primo luogo, essi sono nominati dal Presidente della Repubblica per sette anni, e cioè per un tempo perfettamente coincidente con la durata in carica dello stesso Capo dello Stato. Sicché non è affatto capzioso immaginare che i senatori a vita possano subirne l'influenza. In secondo luogo, è comunque paradossale che cinque illustri personalità di caratura internazionale, che abbiano le caratteristiche di eccellenza appena ricordate, vadano ad esercitare il loro alto magistero culturale in un organo - il Senato - che, formalmente, la riforma dice di volere dedicare interamente alla sola rappresentanza delle istituzioni territoriali (Regioni, Comuni e Città metropolitane). (Pace A., in Pace A. e Di Todaro A.A. (a cura di), *Domande e risposte sul referendum costituzionale*; Pace A., *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, cit.).

Riguardo alle nomine di Senatori (c.d. settennali) da parte del Presidente della Repubblica, ...con percentuale non marginale nell'Assemblea senatoriale (5 rispetto agli altri 95 eletti dai Consigli regionali), è legittimo chiedersi se non sarebbe stato più opportuno che essi facessero parte della Camera dei deputati e in quel contesto continuassero ad avere la rappresentanza della nazione, alla pari dei deputati eletti. (Pizzetti F., *Dal bicameralismo perfetto a bicameralismo asimmetrico*, in Astrid, cit., 89).

Su senatori di nomina presidenziale, nel numero massimo complessivo di 5, viene sciolto il precedente dubbio. (Rossi E., *Una Costituzione migliore?*, cit., 59).

3.1.2 Insindacabilità dei Senatori

Oltre all'insindacabilità per i fatti posti in essere nell'esercizio delle proprie funzioni, i senatori-consiglieri regionali o sindaci godrebbero comunque dell'immunità "personale" ex art. 68, comma 3 Cost. Il che ha suscitato malevole, ma non infondate interpretazioni,

correndo così il rischio, il Senato, di essere trasformato in un *refugium peccatorum* in conseguenza dell'attuale abnorme numero dei consiglieri regionali indagati (o addirittura rinviati a giudizio). (Pace A., *Riforma costituzionale*, Referendum 2016, *Le ragioni del NO*, cit.; Pace A., in Pace A. e Di Todaro A.A. (a cura di), *Domande e risposte sul referendum costituzionale*).

V. anche Rossi E., *Una Costituzione migliore?*, cit., 53.

3. 2.- Il nuovo Senato: rappresentanza

Il testo modifica molti articoli della Costituzione, ma non la stravolge. Riflette anzi una continuità con le più accorte proposte di riforma in discussione da decenni e, nel caso del Senato, col modello originario dei Costituenti e poi abbandonato a favore del bicameralismo paritario impostosi per ragioni prudenziali dopo lo scoppio della Guerra fredda. Né va dimenticato che la legge costituzionale di revisione del Titolo V approvata nel 2001 prevedeva che l'attuale Commissione parlamentare per le questioni regionali fosse integrata da rappresentanti delle autonomie "Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione", a dimostrazione della consapevolezza che una trasformazione del Senato in camera rappresentativa delle istituzioni territoriali fosse un complemento necessario della riforma dell'impianto costituzionale delle autonomie. (Comitato nazionale Basta un Sì, *Referendum costituzionale: le ragioni del Sì*, cit.).

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. (Caravita B., *Riforma costituzionale*, *Referendum 2016*, *Le ragioni del Sì*, cit.).

Appare del tutto positivo lo sforzo del superamento del bicameralismo paritario, la concentrazione nella sola Camera del rapporto fiduciario, la ristrutturazione del ruolo governativo tramite il voto a data certa, oltre ad altri affinamenti della macchina istituzionale. Equivoco è il supposto distacco della rappresentanza territoriale dai vincoli del sistema partitico. Operazione questa altamente problematica. L'aver previsto un regime dei Senatori allineato a quello dei deputati (immunità e divieto di mandato imperativo), rende palese la certezza che questi sarebbero oltre del territorio anche rappresentanti dei partiti, in contraddizione con l'idea del Senato come Camera di rappresentanza del territorio (uno dei punti qualificanti della riforma). (De Vergottini G., *Un equivoco: Senato e rappresentanza nazionale*, cit., 141 s.)

La scelta di configurare esplicitamente il Senato come camera rappresentativa delle istituzioni territoriali — le Regioni — appare di per sé ineccepibile. Il problema è il modo in cui la riforma lo fa, non mettendo i nuovi senatori nelle condizioni di esprimere unitariamente la volontà delle rispettive Regioni, e negando al Senato funzioni di efficace dialogo e raccordo con la Camera e con il Governo sui temi delle autonomie. (Onida V., *Riforma costituzionale, errori e passi indietro*, cit.)

Il Senato proprio perché rappresenta le istituzioni territoriali, non rappresenta le collettività territoriali, ciò per non rompere la compattezza della rappresentanza della Nazione affidata a ciascun deputato (art. 55, terzo comma). (Luciani M., *Sul possibile funzionamento concreto del nuovo Senato*, in Astrid, cit., 40).

La trasformazione del Senato in luogo di rappresentanza delle Autonomie territoriali — e particolarmente di quelle regionali — era da tempo auspicata in vista di un miglioramento

dell'assetto autonomistico complessivo e fondante della nostra forma di Stato. È allora deludente rilevare come si sia deciso, alla fine di mercanteggiamenti sfiancanti e non limpidi, di realizzare una strana creatura, nella quale la rappresentanza regionale, quella comunale, quella presidenziale (dei senatori per sette anni) e quella politica del cittadino-elettore per il tramite delle elezioni regionali, saranno confusamente mescolate. (Balboni E. E., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 294).

Un elemento che rafforza la prospettiva di un Senato "politico" è l'attribuzione ai Consigli regionali di un potere di mera elezione (e non di connessa eventuale revoca) dei senatori, il cui mandato, leggendo le diverse disposizioni dell'art. 57 Cost., come novellato, può venire meno unicamente con la cessazione delle cariche regionali o comunali. (Piccirilli G., *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, cit.).

Raffrontando le modifiche apportate al testo originario dalle due Camere emerge nitidamente come il Senato – dove com'è noto le opposizioni (nella e alla maggioranza) hanno maggiori margini d'intervento – abbia rivendicato esclusivamente per sé, e non in concorrenza con la Camera, talune attribuzioni strategiche: il raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica; la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni; la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. È probabile che esse saranno declinate in chiave di politica nazionale e non territoriale, da senatori peraltro eletti dai consigli regionali «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri». Su quanto ciò si conformi all'idea originaria del Senato organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali è ragionevole fin d'ora dubitare, con tutte le possibili conseguenze che ciò potrebbe comportare anche ai fini della dinamica della forma di governo. (Curreri, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 258).

Molto dubbio è che il nuovo Senato rappresenti autorevolmente il nostro pluralismo territoriale nella sua composizione di 74 Consiglieri regionali e 21 Sindaci, scelti dai Consigli regionali (e non dagli elettori) per fare i Senatori "a tempo limitato" (dovrebbero continuare ad operare nei loro enti) e cinque Senatori di nomina presidenziale (privi di ogni rappresentanza dei territori). Soprattutto non si capisce cosa esattamente debba fare quest'organo a tutela delle autonomie territoriali: in particolare le sue ridotte funzioni legislative paradossalmente non riguardano mai le leggi che il Parlamento dovrà fare per distinguere le competenze statali da quelle regionali, invece riservate alla Camera dei deputati, sotto l'influenza dei Ministeri romani e delle loro burocrazie. (De Siervo U., *Il referendum può nuocere alla democrazia*, La Stampa, 23 giugno 2016; *Referendum, le domande sulla riforma*, cit.).

Il modo di concepire il ruolo del Senato è proprio quello che induce a maggiori perplessità, che potrebbero essere fugati dalla presa d'atto della importanza di superare le note criticità dell'odierno bicameralismo.... Il Senato è ora rappresentativo delle Istituzioni territoriali (art. 55), nella prospettiva della sua connotazione come Camera delle autonomie, che consenta l'immissione di una rappresentanza regionale e comunale nel procedimento legislativo, di indirizzo e di controllo, oltre all'attribuzione di funzioni di tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica.....: Per come è strutturato il Senato, già solamente l'allargamento a dismisura delle leggi paritarie da dimostrazione del fatto che anche la rappresentanza degli enti territoriali va a sconfinare in quelle, che dovrebbero essere, teoricamente, competenze della rappresentanza nazionale (leggi bicamerali norme riguardanti l'indirizzo politico; con una serie di materie non riguardanti, nemmeno di riflesso, gli interessi regionali). Di qui il rischio di logiche di appartenenza partitica, (piuttosto che territoriali)con affiliazione partitica. in base alla quale sono stati eletti. Inoltre esiste una serie di altri problemi, derivanti da cumulo di mandati, sfasatura

temporale dei senatori con funzioni regionali in relazione alla scadenza del mandato locale). (De Vergottini G., *Un equivoco: Senato e rappresentanza nazionale*, cit., 134 ss.)

Uno dei punti di maggior contrasto è la conformazione del Senato. Parte della dottrina ha evidenziato come il Senato, pur rappresentando formalmente le istituzioni territoriali, abbia in realtà una doppia natura data dalla duplicità delle funzioni esercitate. Secondo infatti la riforma, il Senato pur vedendo diminuite le sue attribuzioni legislative, continuerebbe ad esercitarne tante ed ingombranti. Da questo si ricaverebbe la natura di rappresentante dello Stato più che delle istituzioni quando, solo per citarne qualcuna, esercita la funzione di raccordo tra lo Stato, gli enti costitutivi della Repubblica e l'Unione Europea, (art. 55, comma 1), valuta l'attività della pubblica amministrazione (art. 55, comma 4), esprime pareri sulle nomine di competenza del governo (art. 55, ultimo comma). (Foti L., *I contenuti della riforma costituzionale*, cit.).

E' ipotesi fantasiosa che il nuovo Senato voglia o possa rappresentare l'istituzione Regione,....al più, se potrà, cercherà di portare qualche vantaggio al territorio..... in prospettiva abbiamo una rappresentanza non delle autonomie, ma di localismi ed egoismi territoriali. (Villone M., *La forma di governo nella legge costituzionale*, in Astrid, cit. 206).

Sulla base della riforma costituzionale risulta evidente come il nuovo Senato, che la legge di revisione definisce rappresentativo delle istituzioni territoriali, in realtà rappresenti al più i Consigli regionali (e delle Province autonome) che hanno provveduto all'elezione di gran parte dei suoi membri. (Sorrentino F., *Sulla rappresentatività del senato nel progetto di riforma costituzionale*, AIC,2/2016).

3.2.1 –Il nuovo Senato: ruolo e funzioni

Il Senato farà da “camera di compensazione” tra governo centrale e poteri locali, quindi diminuiranno i casi di contenzioso tra Stato e Regioni davanti la Corte costituzionale. (*Ragioni per votare sì*).

Elemento che sembra indirizzare il funzionamento del “nuovo” Senato in senso necessariamente analogo alle Camere (pienamente) “politiche” è la conferma dei requisiti di validità delle sedute e delle deliberazioni di cui all'art. 64 Cost., che restano identici a quanto previsto dalla Costituzione vigente (e dunque invariante rispetto alla Camera dei deputati e al Senato attuale). Il mantenimento del numero legale nella “maggioranza dei componenti” e la conferma dell'invalidità della deliberazioni se non sono adottate “a maggioranza dei presenti” rendono impossibile una valorizzazione troppo “spinta” del cleavage territoriale. (Piccirilli G., *Prospettive di organizzazione del “nuovo” Senato*, cit.).

Una obiezione è che il Senato non sarebbe competente a legiferare su questioni di interesse regionale, in contraddizione con la premessa della sua trasformazione in camera rappresentativa delle autonomie. In realtà, al Senato la riforma assicura un potere di approvazione di tutte le leggi di attuazione del Titolo V sullo stesso piano della Camera. (Pinelli C., *Più luci che ombre serve un sì*, cit.).

E' paradossale, ma fra le eterogenee funzioni legislative del Senato mancano proprio quelle relative alla specificazione dei confini fra le diverse materie statali e regionali. E' quindi assolutamente infondata la tesi che l' incontestabile diminuzione di poteri delle Regioni sarebbe sostanzialmente compensata dalla previsione del nuovo Senato, che contribuirebbe all'arricchimento del confronto in Parlamento: paradossalmente i nuovi Senatori sarebbero chiamati ad occuparsi di politica estera e comunitaria, di assetto dell'amministrazione locale, di istituti di democrazia diretta, di ordinamento elettorale delle Regioni, ecc. ma non di ciò che le Regioni devono fare. (De Siervo U., *“Principi da custodire” e “Istituti da riformare”*, <http://azionecattolica.it>).

Che cosa deve essere il Senato? C'è la possibilità che non sia una Camera morta: bisogna vedere come eserciterà i poteri, come sarà organizzato, come svolgerà il controllo delle politiche pubbliche che gli è affidato, come si orienteranno le diverse funzioni, che sono più numerose e più rilevanti di quanto si pensi. (Violante L., *Ancora lungo il cammino delle riforme*, in Guzzetta G: e Pilati A., *La Costituzione più bella del mondo? Argomenti verso il referendum*, cit., 131.).

Il nuovo Senato cambia perdendo l'anima: infatti dalla funzione legislativa al pari della Camera passerà, invece a tutta una serie di funzioni che renderanno più confuso il suo ruolo costituzionale, svolgendo oltre ad una ridotta funzione legislativa, anche una funzione di verifica dell'attività istituzionale e. perdendo la sua chiara caratterizzazione del suo ruolo costituzionale non favorendo l'attività legislativa. (Azzariti G., in *Referendum, le domande sulla riforma*, cit.).

Mancanza di chiarezza delle funzioni del Senato, disomogenee e non indirizzate a renderlo organo di controllo e di garanzia, come contrappeso rispetto alla involuzione maggioritaria ed anzi resta indebolito. (Algostino A., *Un progetto* cit., 18 s).

Il Senato ha come funzioni innovative (art. 55) il concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato, con una dizione di "concorso" che susciterà problemi nella concreta attuazione, essendo anche indefiniti gli altri organi che parteciperanno alla funzione, allo stesso modo della analoga funzione di esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo con un ennesimo rinvio della determinazione dei casi a legge futura, con notevoli dubbi, in mancanza di previsione analoga per la Camera. (Chieppa R., "Prassi interpretative di norme di diritto pubblico, (con riguardo alle) "prassi" nei rapporti relativi a soggetti ed oggetti costituzionalmente rilevanti e (alle) nomine. *Diritto e società*, 2016, n. 2, 163; v. anche, sulla non chiarezza dell'espressione concorre e partecipa, Rossi E., *Una Costituzione migliore?*, cit., 7.).

Come ulteriore funzione innovativa è prevista la valutazione delle politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori, il cui esatto ruolo discenderà da norme attuative anche di Regolamento del Senato e relative prassi. (per qualche riferimento v. Algostino A., *Un progetto* cit., 20).

Tuttavia occorre osservare che viene attribuito al Senato – anche se in modo tutt'altro che chiaro con rischi nell'attuazione, una funzione innovativa di valutazione e verifica, coinvolgente in parte attività e funzionamento del Governo e della pubblica amministrazione, in modo contraddittorio per un organo che non deve dare più la fiducia al Governo. (De Siervo U., *Il referendum può nuocere alla democrazia*, La Stampa, cit.)

L'art. 55 riserva alla Camera la funzione di controllo e di indirizzo politico, ma si accompagna a previsioni, che rendono lecito dubitare dell'assolutezza di tale riserva.....La vaghezza della nozione di controllo rende la riserva della relativa funzione alquanto indeterminata. Anzi c'è da chiedersi quanto ci sia di controllo nella triade di attribuzioni conferite al Senato (in aggiunta a quella legislativa ed altre.....) dall'art.55, comma 5, (valutazione delle politiche pubbliche e attività.....; verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea....., concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato). (Luciani M., *Sul possibile funzionamento concreto del nuovo Senato*, in Astrid, cit., 40 s.).

Se si considera che nel nuovo Senato saranno presenti almeno 5 senatori non elettivi e si configura questa realtà come un'elezione da parte dei Consigli regionali, che sarà dominata dalle forze politiche di maggioranza, ne discende che esso, non che rappresentativo delle istituzioni territoriali ovvero organo di coordinamento tra centro e periferia, finirà per configurarsi come espressione dei partiti politici dominanti nelle regioni

e probabilmente nella Camera dei deputati, sì che la sua funzione di contropotere nei confronti di questa si dimostrerà del tutto *vana*. (Sorrentino F., *Sulla rappresentatività del senato nel progetto di riforma costituzionale*, AIC,2/2016).

Se il Senato è estraneo al circuito della responsabilità politica istituzionale, non lo è a quello della responsabilità politica diffusa..... Sarebbe più preciso parlare di "bicameralismo ad assetto variabile", essendo il disegno delle competenze senatoriali così aperto, che molto dipende da come esse saranno fattualmente e politicamente concepite dai partiti, da chi siederà in Senato e dal funzionamento dei pesi e contrappesi.....Sarà fortemente condizionato dalla giurisprudenza costituzionale. (Luciani M., *Sul possibile funzionamento concreto del nuovo Senato*, in Astrid, cit., 42 s.).

V. anche, su mancanza di risposte risolutive sul dilemma sul Senato come Camera territoriale o Camera politica, in quanto determinanti saranno le scelte sui profili sopra enunciati, Brunelli G., *Alcuni nodi (che andranno sciolti)*, in Astrid, cit., 103).

Sulla importanza del parere sulle nomine da parte del Senato, essendo il rinvio a legge (art. 55 quinto comma) è condivisibile, potendo queste essere di interesse anche per il Senato e per sua natura variabile. Si può, caso mai, criticare la previsione di legge non rientrante nel procedimento bicamerale perfetto. (Pizzetti F., *Dal bicameralismo perfetto a bicameralismo asimmetrico*, in Astrid, cit., 74).

Il Senato non può essere la sede di accordi o di mediazioni intersoggettive, per il fatto che i senatori non sono rappresentativi. Questo comporterà delle conseguenze sul sistema delle conferenze, che resterà indispensabile, ma con necessari aggiustamenti (contenimento della funzione di coregolazione e in particolare della funzione consultiva; esaltazione della funzione di stipulazione di intese di carattere generale. (Luciani M., *Sul possibile funzionamento concreto del nuovo Senato*, in Astrid, cit., 42).

Sul sistema delle conferenze e il raccordo con la riforma del Senato, v, anche Puccini G., *Riforma del bicameralismo e "sistema delle conferenze"*, in Astrid cit. 331.

Sul ruolo e funzioni del Senato, v. anche Zaccaria R., *Riforma del bicameralismo, composizione e ruolo del Senato*, in Astrid cit., 345.

3.2.2 - Commissioni di inchiesta

Quanto alle inchieste parlamentari, il "nuovo" art. 82, mentre con riferimento alle inchieste della Camera ribadisce, *mutatis mutandis*, l'enunciato tuttora vigente, invece, con riferimento alle inchieste senatoriali, prevede che il Senato possa « disporre inchieste (soltanto) su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali ». Il che, a ben vedere, contraddice il principio del diritto parlamentare, non solo italiano, secondo il quale il potere d'inchiesta parlamentare è strumentale a tutte le competenze materiali dell'assemblea. (A. Pace, 1973). (Pace A., *Riforma costituzionale , Referendum 2016, Le ragioni del NO*, cit.).

Riguardo al potere di inchiesta, mentre alla Camera spetterebbe un potere pieno e generale, al Senato sarebbe possibile disporre inchieste "su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali".... Previsione... di dubbia coerenza con il complesso delle funzioni che avrebbe il senato non limitate a profili di raccordo con le autonomie territoriali, Da notare, anche, come si richieda per la sola Camera dei deputati che la composizione della commissione di inchiesta sia tale da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. (Panizza S., Romboli R., *Aspettando il Referendum (con il fiato sospeso*, cit., 25.).

La Riforma elimina il Senato come *contro-potere politico* esterno della Camera dei deputati, senza compensarne l'eliminazione con la previsione di contropoteri interni, quale

il diritto delle minoranze qualificate di istituire inchieste parlamentari. (Pace A., *Riforma costituzionale, Referendum 2016, Le ragioni del NO*, cit.).

3.3.-Riflessi sulla materia penale

Da sottolineare il rischio di una strisciante aggressione alla sostanza democratico garantista della riserva di legge che si viene consumando nell'esperienza parlamentare, in seguito alla trasformazione in senso maggioritario della rappresentanza elettorale. Non v'è, allora, chi non veda come il quadro tracciato impedisca di scorgere nella riforma del bicameralismo una trasformazione 'golemica' che giustifichi previsioni catastrofiche sul futuro della democrazia penale, pur nel convincimento che il traghettamento della formazione delle leggi verso i lidi del bicameralismo asimmetrico non trascinerà il diritto penale nel baratro della democrazia perduta. Permangono, nondimeno, ragioni di preoccupazione e perplessità sulle prospettive di difesa della legalità parlamentare, che il nuovo sistema acuisce, senza, naturalmente, determinarle a titolo per c.d. originario. (Maiello V., *Il bicameralismo asimmetrico nello specchio della riserva di legge in materia penale*, cit.)

È indiscutibile che, nella situazione italiana, la crisi della legalità penale parlamentare sia stata causata anche da ragioni artificiali e normative (perverse relazioni combinatorie, con relative nocive sinergie, tra decretazione di urgenza, questione di fiducia in sede di conversione ed elezione parlamentare con sistema maggioritario) che – ove non corrette – appaiono destinate ad amplificarsi nell'ambiente del bicameralismo asimmetrico. In una prospettiva di realismo storico, non è difficile pronosticare che i due rami del parlamento avranno necessità di avviare relazioni intercamerali orientate all'intesa, quantomeno sulle materie rientranti nella competenza bicamerale paritaria. In quest'orizzonte, temo che il potere di proposta del Senato (art. 70, terzo comma) – quando esercitato in rapporto a leggi penali – possa promuovere correzioni del testo approvato dalla Camera dei deputati in una direzione ben diversa da quella suggerita da una razionalità politico - criminale, ispirata alle ragioni del garantismo e delle istanze positivo/integratrici della prevenzione penale, ma, al contrario, permeabile alle pulsioni demagogico/populistiche connesse a rivendicazioni identitarie di nocive logiche localistiche. Se ciò dovesse accadere, la variante bicamerale nei termini costruiti dal progetto di revisione costituzionale non rappresenta affatto, relativamente alla categoria della legge penale, un riuscito tentativo di immettere ossigeno nel suo polmone democratico, sicché preferibile sarebbe stato, paradossalmente, un sistema monocamerale secco. (Maiello V., *Il bicameralismo asimmetrico nello specchio della riserva di legge in materia penale*, cit.)-

4.- Sulle modifiche relative al procedimento di approvazione delle leggi

Introduzione di criteri per avere tempi certi di approvazione delle leggi: °specifici termini per singole fasi di procedimento, anche per la conversione di decreti-legge; se il Presidente della Repubblica chiede una nuova deliberazione alle Camere di un d.d.l. di conversione di un decreto-legge, il termine per la conversione in legge è differito di ulteriori 30 giorni (60 + 30); il Governo può chiedere un "voto a data certa" per far votare in massimo 70 giorni disegni di legge essenziali per l'attuazione del suo programma. (Governo italiano Pres. Cons. Ministri, *Riforma costituzionale Dossier 18/ 2/2016*)

Ma – dicono i critici – la *riforma è confusa*, ci porta verso un assetto non ben definito, in cui le funzioni del nuovo Senato sono incerte, il suo funzionamento non affatto

assicurato ed elevati i rischi di complicazioni procedurali nella formazione delle leggi. C'è indubbiamente del vero, anche se il rischio di complicazione del procedimento è stato molto esagerato da quanti si sono messi a contare i diversi procedimenti legislativi previsti: qualcuno si è accorto che già oggi la Costituzione prevede una quantità di procedimenti legislativi diversi? E che la Costituzione non impedisce alle due Camere di continuare a modificare il testo già approvata dall'altra all'infinito? (Bin R., *Referendum costituzionale: cercasi ragioni serie per il NO*, cit.)

Alcuni hanno contato sette o anche più procedimenti legislativi. Ma lo si può fare solo se si adotta un criterio formale. In realtà la riforma prevede due tipi di procedimenti: quello che mantiene l'approvazione congiunta delle due camere per le leggi di revisione costituzionale e per le leggi di attuazione del Titolo V, Seconda parte, della Costituzione su Regioni e Comuni), e il procedimento di approvazione di tutte le altre leggi, attribuito alla Camera, su cui il Senato può deliberare proposte di modifica, ferma l'approvazione definitiva da parte della Camera. Per questa seconda tipologia sono previste varianti procedurali, chiaro che, se consideriamo ogni variante come un tipo diverso di procedimento, il numero totale sale a sette o più: ma qual è il senso di questa scelta? (Pinelli C., *Più luci che ombre serve un sì*, cit.).

Sui sette o più procedimenti legislativi e varianti procedurali v. anche Pinelli C., *Appunti sulla riforma della Costituzione*, in Astrid, cit., 50.

Un'incognita è l'effettivo resa del procedimento legislativo che è troppo complesso e comporta il rischio di un contenzioso costituzionale per vizio formale delle leggi a causa dei diversi procedimenti previsti a seconda del loro oggetto. (Lippolis V., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 318; v. anche sull'incognita Rossi E., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 320).

Il problema non è quello di fare leggi più rapidamente e magari con un costo minore; è piuttosto quello di farne, auspicabilmente, meno, ma migliori. (Malaschini A., *Osservazioni sul nuovo procedimento legislativo*, in Pisicchio P e Tivelli L, *La riforma costituzionale* cit., 105 ss.).

Quanto al procedimento legislativo, e alla presunta semplificazione che ne deriverebbe, dico solo una cosa: attualmente in Costituzione quel procedimento è spiegato in una riga e mezzo, nella nuova formulazione servono due colonne in gazzetta ufficiale per descrivere sette-otto (o secondo alcuni 10) procedimenti diversi. (Flick G. M., *Referendum*, L'Huffingtonpost.it, 19 agosto 2016)

Rispetto alla possibilità del Senato di chiedere di esaminare disegni di legge approvati dalla camera e di formulare proposte di modifica e per la Camera di approvare la legge in difformità con le proposte avanzate dal Senato, resta pur sempre vero che la legge stessa può essere sottoposta a controllo di costituzionalità e che, in tale ambito,⁹ potrebbe essere valutata anche la ragionevolezza o meno del superamento della posizione del Senato da parte della Camera. (Pizzetti F., *Dal bicameralismo perfetto a bicameralismo asimmetrico*, in Astrid, cit., 83, 97).

L'aver disciplinato –anche minuziosamente – in Costituzione il procedimento legislativo, specie con la definizione degli ambiti di competenza delle due Camere, comporta la fatale intromissione del giudice costituzionale nel perimetro, finora saldamente presidiato degli interna corporis (sia pure ridefiniti e ridotti in armonia con il

⁹ Da notare solo in un successivo ed eventuale giudizio incidentale di legittimità costituzionale, con forte problematicità in ordine ai limiti di un sindacato della Corte cost. (così, con rischi di incremento di contenzioso costituzionale), di fronte al merito della scelta di non accogliere la proposta-suggerimento, su cui non vi sarebbe alcun vincolo espresso di contenuto o di esternazioni delle ragioni (*nota del redattore*)

principio di supremazia della Costituzione). (Luciani M., *Sul possibile funzionamento concreto del nuovo Senato*, in Astrid, cit., 40).

V. anche, sulla minuziosità delle relative norme della riforma, contenute per la prima volta in disciplina diretta nel testo costituzionale e non nei regolamenti parlamentari, Zaccaria R., *Il nuovo procedimento legislativo*, in Astrid cit., 347.

Sulla possibilità di giudizio di costituzionalità nel caso di rifiuto della Camera di trasmettere al Senato un disegno di legge con emendamenti (della stessa Camera) contenenti innovazioni tali da rendere la legge (su cui il Senato abbia proposto modifiche) come “nuova” v. Lupo N., *I nuovi procedimenti legislativi*, in Astrid, cit., 183.

Un punto controverso è l'aumento dei procedimenti legislativi: come evidenziato da tantissima dottrina, i nuovi procedimenti legislativi, il cui numero e la cui tipologia non è ancora chiara, porteranno a nuove incertezze, bloccando l'approvazione delle leggi senza raggiungere il tanto sperato obiettivo manifesto della riforma, ossia la semplificazione. (Foti L., *I contenuti della riforma costituzionale*, cit.).

Ci troviamo, infatti, dinanzi a procedimenti legislativi troppo numerosi e complessi, per di più spesso disciplinati solo assai sommariamente, con vistose e pericolose lacune: da ciò il rischio che possano sorgere molteplici conflitti politici e giurisdizionali, in stridente contrasto con le generiche affermazioni che, invece, con la riforma si conseguirebbe una semplificazione delle procedure ed una diminuzione della conflittualità. Giustamente Enzo Cheli (*Una riforma necessaria, ma che rischia di non funzionare*, www.osservatoriosullefonti.it, 1/2016, 2.) ha scritto di un modello di riforma «che anziché semplificare (come era nelle intenzioni originarie) complica e che, di conseguenza, appare orientato non a ridurre, ma ad aumentare la conflittualità interna al sistema sia nei rapporti fra le due Camere che nei rapporti tra Stato e Regioni». (De Siervo U., *Complessità e lacune nel sistema delle fonti statali*, , *Questione Giustizia*, 2/2016, cit.75).

Il notevole aumento dei possibili vizi formali (nel procedimento legislativo), con la possibile larga chiamata in gioco della Corte costituzionale, non appare rassicurante, perché tende inevitabilmente ad accentuare la politicizzazione della Corte, già accresciuta per l'attribuzione ad essa del giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali. (De Siervo U., *Complessità e lacune nel sistema delle fonti statali*, *Questione Giustizia*, 2/2016, cit.76).

Confrontiamo il testo attuale e quello previsto dalla riforma, di una norma cardine della Costituzione, l'articolo 70, riguardante la funzione legislativa. Leggiamo il testo vigente: «La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere». E poi leggiamo il testo del primo comma dell'articolo che lo dovrebbe sostituire: «La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e soltanto per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari». (*continua con altre 128 parole*) E alla fine del confronto ci chiediamo: ma perché noi che abbiamo ereditato dai nostri padri una Costituzione scritta con nitore di pensiero e di lingua (una Costituzione che chiunque può leggere e capire), perché noi dovremmo lasciare ai nostri figli e ai figli dei nostri figli una Costituzione scritta in questo modo? Per favore, c'è qualcuno che ci può rispondere e convincere? (Borgna P- *Anche la qualità del testo fattore importante*, *Serve chiarezza di principi e parole*, Avvenire, cit.).

4.1.- Particolare procedimento per le leggi bicamerali: oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa.

Le leggi bicamerali devono avere ciascuna un “oggetto proprio” e sono qualificabili come non abrogabili né modificabili né derogabili, se non in forma espressa e ad opera di leggi anche esse bicamerali paritarie.... con il conseguente serie di incertezze e di contenzioso costituzionale. (Lupo N., *I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo e qualche profilo problematico (risolvibili in sede attuativa)*, in Astrid, cit., 133 s. e 136 ss.).

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 sopravalutata. (Caravita B., *Riforma costituzionale, Referendum 2016, Le ragioni del SI*, cit.).

In relazione a previsioni tutt'altro che precise e definite, è facile immaginare il sorgere di conflitti e conseguenti rallentamenti dell'iter di approvazione delle leggi: tra le previsioni più a rischio, in questo senso, vi sono quella sull'esito delle modifiche approvate dal Senato e trasmesse alla Camera, quella sulle modifiche alle leggi bicamerali (che devono avere un «oggetto proprio»), nonché la previsione dell'intesa tra i due Presidenti di assemblea sul tipo di procedimento da seguire. Anche l'introduzione di numerosi profili di incostituzionalità «formale» rischia di avere ripercussioni sull'attività della Corte costituzionale e sui rapporti tra questa e il Parlamento. (Rossi E., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 320).

La confusa elencazione dei diversi poteri legislativi del Senato produce un'irragionevole moltiplicazione dei procedimenti legislativi del Parlamento e addirittura potrebbe produrre non pochi conflitti: ad esempio, si è previsto che le “leggi bicamerali” possono essere successivamente modificate solo in forma espressa e con il medesimo procedimento. Ma ci si è forse dimenticati che in almeno alcuni settori è molto facile che le materie di prevalente competenza della Camera si incrocino con “materie bicamerali” (si pensi, ad esempio, alla vasta competenza bicamerale in tema di amministrazione locale) o che possano divenire oggetto di possibili decreti legge o decreti legislativi, con tutte le complicazioni conseguenti. (De Siervo U., *“Principi da custodire” e “Istituti da riformare”*, <http://azionecattolica.it>).

Per un significativo aumento delle possibilità di vizi formali nei procedimenti legislativi ed aumento delle questioni avanti alla Corte Costituzionale, in ordine alla previsione di un oggetto proprio per le leggi bicamerali, v. Rossi E., *Una Costituzione migliore?*, cit., 95, .

In ordine alle leggi bicamerali l'art. 70, primo comma Cost. (nel testo della riforma) prevede un potere legislativo pieno del Senato in sedici materie legislative (costruite come eccezionali e quindi senza possibilità di interpretazioni estensive), oltre che per quanto disciplinato dall'art.138 Cost.; si è anzi aggiunto che queste leggi successivamente «ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa» da leggi dello stesso tipo: si tratta di leggi alquanto eterogenee ed anche difficilmente riunibili in materie organiche, disciplinando. per la relativa vastità ed eterogeneità, ben sedici categorie di leggi bicamerali, in modo da poter produrre non pochi impedimenti al legislatore statale: occorrerà scorporare, in due testi legislativi distinti e coordinati, il contenuto di proposte legislative che riguardino sia materie di cui al

primo che al secondo comma del nuovo art. 70. (De Siervo U, *Complessità e lacune del sistema delle fonti normative*, cit.)¹⁰.

La predetta previsione sulla modificabilità della nuova legislazione in queste materie riservate a leggi bicamerali introduce grosse complicazioni nel nostro sistema costituzionale e negli stessi poteri degli interpreti (a cominciare dai giudici): se, infatti, queste disposizioni non possono che mutare per volontà espressa e formalizzata del legislatore, anzitutto si esclude la liceità di ogni attività interpretativa finalizzata ad evidenziare abrogazioni tacite o implicite. (De Siervo U, *Complessità e lacune del sistema delle fonti normative*, cit.)

In caso di nuove disposizioni sostanzialmente contrastanti con la preesistente legge bicamerale sorgeranno vari problemi in ordine alla sussistenza di un nuovo tipo di incostituzionalità, per la cui impugnabilità davanti alla Corte il giudice a quo dovrebbe accertare che la legge della cui costituzionalità si dubita non possa essere interpretata in modo conforme alla nuova disposizione costituzionale. (De Siervo U, *Complessità e lacune del sistema delle fonti normative*, cit.).

4.2.- Previsione particolare dell'intesa tra i due Presidenti di assemblea sul tipo di procedimento da seguire

I problemi derivanti dall'art.70, comma 6, (decisione su intesa dei Presidenti delle Camere su conflitti procedurali su eventuali questioni di competenza tra le stesse Camere) - in mancanza di previsione di insindacabilità o di organo apposito a carattere conciliativo per una soluzione del conflitto, egualmente insindacabile - implicano l'eventualità di un intervento successivo della Corte Costituzionale, volto a sindacare il rispetto delle norme costituzionali che disciplinano la competenza nei procedimenti legislativi, ad es. in sede di conflitto di attribuzione ¹¹. (Brunelli G., *Alcuni nodi (che andranno sciolti)*, in Astrid, cit., 113).

E' facile prevedere gli intralci, i contrasti, i conflitti di attribuzione che ne deriveranno tra le due camere e che impegneranno la Corte Costituzionale; conflitti che difficilmente potranno essere risolti dal dialogo tra i due presidenti di esse, come prevede la riforma. (Flick G.M., *Intervista sulla riforma della Costituzione*, [www/libertàegiustizia.it](http://www.libertàegiustizia.it), agosto 2016).

Il pur previsto meccanismo di intesa tra i Presidenti delle due Camere per risolvere eventuali questioni di competenza, che tanto eventuali potrebbero non essere in relazione ai numerosi tipi di procedimento legislativo previsti art. 70), può essere fonte di conflitti. (Traversa S., *In vista del referendum costituzionale, luci ed ombre della riforma*, in Pisicchio P e Tivelli L, *La riforma costituzionale* cit., 84).

V. anche, sulle intese dei due Presidenti, il ruolo del regolamenti parlamentari e il conseguente contenzioso costituzionale sulla questioni di competenza tra le due Camere, Lupo N., *I nuovi procedimenti legislativi*, in Astrid, cit., 149 s., 152 s. e 155,)

¹⁰ V. anche, sulla complessità (associata alla sommarietà del testo) e la problematicità (anche sotto il profilo di rischio di questioni di l.c. delle norme approvate) dei diversi casi di tipologia legislativa nei nuovi art. 70 e 72 Cost., De Siervo U, *Complessità e lacune*, cit., 70 ss.; sui problemi di modificabilità per e leggi bicamerali 72; su quelli relativi a conversione di decreti legge 71 ss.

¹¹ Con maggiore possibilità, anche attraverso questioni incidentali di l.c. rispetto alle leggi approvate, anche se in base a soluzione sulla competenza – pur adottata d'intesa dai Presidenti delle due Camere - in violazione delle previsioni, costituzionali, peraltro notevolmente minuziose, sulla ripartizione delle competenze e le differenti procedure di approvazione per alcune tipologie di leggi . Conseguente è il sopravvenire di ulteriore conflittualità ed incremento del contenzioso costituzionale (*nota del redattore*)

Potranno sorgere conflitti e rallentamenti in relazione alla previsione dell'intesa tra i due Presidenti di assemblea sul tipo di procedimento da seguire, con ripercussioni sull'attività della Corte costituzionale e sui rapporti tra questa e il Parlamento. (Rossi E., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 320).

5.- Sulle modifiche relative al Governo : governabilità e sua funzione normativa

I poteri normativi del governo vengono riequilibrati, con una serie di più stringenti limiti alla decretazione d'urgenza introdotti direttamente nell'articolo 77 della Costituzione, per evitare l'impiego elevato che si è registrato nel corso degli ultimi anni e la garanzia, al contempo, di avere una risposta parlamentare in tempi certi alle principali iniziative governative tramite il riconoscimento di una corsia preferenziale e la fissazione di un periodo massimo di settanta giorni entro cui il procedimento deve concludersi. (Comitato nazionale Basta un Sì, Referendum costituzionale: le ragioni del Sì, cit.).

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. 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. (Caravita B., *Riforma costituzionale , Referendum 2016, Le ragioni del Sì*, cit.).

Nel cervelotico quadro dei nuovi procedimenti legislativi, la nuova Costituzione ne introduce uno per cui il governo, «indicando» un disegno di legge come «essenziale per l'attuazione del programma di governo», può in sintesi ottenere dalla Camera la definitiva approvazione delle proprie proposte entro tre mesi (giorni 5 + 70 + 5 + 15), prorogabili di due settimane in casi di particolare complessità ... L'estrema vaghezza dei termini utilizzati (la essenzialità «per l'attuazione del programma di governo» appare un concetto squisitamente politico e, come tale, pressoché insindacabile) e l'ambito estremamente ristretto delle esclusioni da tale procedimento previste in Costituzione (al regolamento della Camera si rinvia, infatti, per la sola disciplina procedimentale) lo rende sostanzialmente versatile ad ogni uso, ma anche ad ogni abuso da parte del governo, cosa che invece la Corte Costituzionale garantiva fosse esclusa per il decreto legge. Quanto alle conseguenze, appare evidente che — rispetto alla disciplina del d.l., che pure viene mantenuta — non è qui prevista la responsabilità del governo né la decadenza del testo normativo se i termini non sono rispettati (Farri F., *Questa riforma consegnerà l'Italia alle lobby*, in www.centrostudilivativo.it).

La politica italiana ha sempre manifestato forti sintomi di allergia nei confronti della figura del capo.....Il nostro sistema sviluppa *anticorpi* che stigmatizzano il leader, accusandolo di essere sovversivo o autoritario e di porsi fuori del perimetro della democrazia rappresentativa. Con il risultato che, in molti casi, il capo è spinto a forzare il sistema.....anche nella Seconda Repubblica ritroviamo....la medesima combinazione tra allergia per riforme che portino ad istituzionalizzare un capo democratico e delegittimazione

per i sostenitori del *decidente in democrazia*. (Gervasoni M., *La maledizione del capo politico nella Storia di Italia*, in Guzzetta G: e Pilati A., *La Costituzione più bella del mondo? Argomenti verso il referendum*, cit., 35 s., 45).

La riforma costituzionale *non dice una parola* che possa tradursi in rafforzamento del Governo; né una che possa pregiudicare la disciplina elettorale della Camera..... L'unico vantaggio che viene riconosciuto al Governo è un canale privilegiato per l'approvazione delle "sue" leggi, canale che è già in qualche modo presente nei regolamenti parlamentari e che comunque potrà aprirsi di volta in volta solo se la Camera lo vorrà. (Bin R., *Referendum costituzionale: cercasi ragioni serie per il NO*, cit.).

Nel nostro ordinamento, l'ultima formalizzazione di un potere del governo di incidere sull'ordine del giorno parlamentare risale al periodo fascista (art. 6, l. n. 2263/1925) (Zagrebelsky G., Loro diranno, noi diciamo).

I poteri del governo non vengono cambiati in maniera diretta, ma nel complesso si otterranno governi più stabili, soprattutto in quanto la fiducia sarà riservata alla sola Camera dei Deputati. Vi sarà un uso più fisiologico, e quindi limitato, della decretazione d'urgenza. Il governo infatti avrà la possibilità di imporre in Parlamento il cosiddetto "voto a data certa" su disegni di legge dell'esecutivo, con minori esigenze di decreti legge. (Ceccanti S., in *Referendum, le domande sulla riforma*, cit.).

I poteri del governo non cambiano quasi in nulla: l'esecutivo e il primo ministro restano "deboli" esattamente come era stato previsto dai padri costituenti. Invece molti più poteri erano stati previsti al governo sia dalla proposta della commissione Bossi che dalla Bicamerale e dalla riforma del centrodestra del 2005 (tutte non andate a compimento). Diminuirà la decretazione d'urgenza, ma a bilanciamento il governo potrà chiedere al Parlamento di votare in tempi certi e più brevi i disegni di legge presentati dallo stesso esecutivo. (Vassallo S., in *Referendum, le domande sulla riforma*, cit.).

Risponde al vero, peraltro, che vadano valutate positivamente sia la fiducia espressa dalla sola Camera dei deputati, sia la sperabile mitigazione del potere di decretazione d'urgenza del Governo, a fronte di un procedimento legislativo "a data certa" che adesso verrebbe predisposto. (Allegretti U. e Balboni E., *Perché non ci schieriamo sul referendum*, cit.).

I poteri del governo aumentano, anche non in modo scandaloso. La riforma cambia il quadro complessivo, perché per il governo è sufficiente avere la sola fiducia della Camera dei deputati, e questo in un sistema fortemente maggioritario, anche grazie ad una legge elettorale (Italicum) che prevede un premio consistente. Il punto però è che non necessariamente un governo con più poteri è un governo più stabile: sono invece le condizioni politiche, l'esito delle elezioni, a rendere un esecutivo più o meno forte nella sua azione. (De Siervo U., *Referendum, le domande sulla riforma*, cit.).

Di fronte al mito della governabilità e all'affermazione che l'attuale Parlamento blocca l'attività del Governo, sta il fatto che nella XVII legislatura l'82,1% delle leggi approvate è partito dall'esecutivo, con 52 casi sui ddl governativi è stata posta la fiducia, nella XVI legislatura la quota di leggi di iniziativa governativa è stata del 76,5%. (*Le ragioni del no, Guida al voto per il referendum costituzionale*, cit., 82).

Alla crisi della democrazia sono possibili due risposte: una "neoautoritaria" e una "democratico-partecipativa". La prima è quella offerta da questa riforma, che mira ad una "semplificazione verticale del comando (apparentemente rassicurante ma fallimentare perché destinata a produrre distanza e ripulsa". (Fava A., *Difesa dei diritti, difesa della Costituzione*, in Settis S., *Costituzione! , Perché attuarla è meglio di cambiarla!*, 246)

Per giudicare una Costituzione si deve specificare contro chi questa è orientata: la Costituzione vigente è nata da una difesa contro il fascismo e a favore di una dialettica dei

partiti, mentre la Costituzione futura, della riforma 2016, si pone contro i partiti politici e la cittadinanza attiva e a favore dell'esecutivo, in nome dei valori della stabilità e governabilità (una sorta di mistica), diretta ad aumentare il peso dell'esecutivo e a verticalizzarne l'azione (Carlassare), svalutando parallelamente il pluralismo e la partecipazione politica dei cittadini. (del Giudice F., *La Costituzione rottamata?, commento alla riforma costituzionale*, cit., 51, 54).

Una riforma, nata per obiettivi ben giustificati di semplificazione delle strutture e di riduzione della conflittualità interna al sistema, rischia, per la sua inadeguatezza tecnica, di ottenere risultati del tutto opposti a quelli sperati, al punto da incidere negativamente anche sulla stabilità e sull'efficacia di quelle funzioni di governo che la riforma intenderebbe, invece, potenziare. (Cheli E., *Che cosa significa cambiare una Costituzione*, cit.).

In realtà una generale drastica modificazione riduttiva dei poteri regionali mette in forse le stesse originarie scelte della Costituente e riduce le Regioni a poco più di grandi Province. Tutto ciò equivale ad un forte ritorno indietro, verso un grande accrescimento dei poteri e della consistenza delle amministrazioni ministeriali. Ma forse il netto e confuso riaccentramento statale espone pure a rischi alcuni diritti sociali (all'assistenza, alla sanità, alla cultura, ad esempio) finora realizzati tramite le amministrazioni locali. (De Siervo U., *Il referendum può nuocere alla democrazia*, La Stampa, cit.).

Giustificato con l'argomento della semplificazione delle procedure di decisione (realizzata invece in forme confuse e contraddittorie), il moto ascendente del potere, la sua concentrazione in poche mani pongono chiaramente una questione di democrazia, già evidente in alcune inquietanti prassi dell'attuale governo, o per meglio dire del presidente del Consiglio. Il giudizio degli elettori riguarderà inevitabilmente tutti questi aspetti della questione, che oggi si presenta con i tratti di una democrazia messa sotto tutela. (Rodotà S., *Il referendum e la democrazia del compromesso*, cit.).

La riforma cost. evoca la governabilità in una versione che impone la riduzione artificiale del pluralismo e l'espulsione del circuito politico del dissenso, utilizzando l'efficienza per la concentrazione del potere, con un indebolimento di un sistema di checks and balances (controlli e bilanciamenti reciproci). (Algotino A, *Un progetto*, cit. 14, cfr. anche Pepino L., *Falsi e verità sull'Italicum*, cit. 37).

I poteri dell'esecutivo si accresceranno: oltre ai decreti legge (sia pure con la costituzionalizzazione di vincoli e limiti già posti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale) e alla delega legislativa il governo avrà a disposizione "il voto a data certa", che amplierà la possibilità per l'esecutivo di intervenire nell'iter di una legge indebolendo di fatto i poteri del Parlamento. l'impianto complessivo della riforma pur non incidendo direttamente sulla forma di governo, prevede una forte concentrazione dei poteri sull'esecutivo riducendo il Parlamento a una funzione servente. (Azzariti G., *Referendum, le domande sulla riforma*, cit.).

Un governo, se attribuisce una particolare importanza ad alcuni suoi provvedimenti, ben può ritenere che la loro cancellazione impedisca la prosecuzione della sua azione, annunciando preventivamente ai cittadini questa sua intenzione. Ma questo referendum non riguarda l'indirizzo politico di maggioranza bensì, come è giusto dire, una massiccia riscrittura delle regole del gioco, con una modifica della forma di governo e del contesto democratico definito dalla Costituzione. Lo ha messo in evidenza efficacemente Romano Prodi, ricordando che «le riforme costituzionali debbono durare molto e non possono essere mirate solo all'interesse di chi possiede la maggioranza del momento». (Rodotà S., *Il referendum e la democrazia del compromesso*, cit.).

Viene istituita una corsia preferenziale nell'esercizio del potere legislativo a favore del Governo, che di fatto sposta l'esercizio stesso a suo favore, essendo sufficiente che il disegno di legge sia reputato essenziale per il programma dello stesso Governo. (Alentino A., *Un progetto*, cit. 22).

Migliorativa è: sicuramente la norma che regola il disegno di legge governativo a data certa, che grazie all'intervento del Parlamento risulta il frutto di una migliore ponderazione tra gli interessi coinvolti. (D'Amico, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 258).

Che funzione ha il nuovo art. 72, comma 7? Proprio questo è il punto. Infatti, se sapientemente combinato con l'utilizzo della questione di fiducia (senza la quale il meccanismo non funzionerebbe), esso permette al governo di "forzare" con un blitz il legislatore ad attuare il progetto presentato dal governo stesso ottenendo i seguenti "benefici": (1) minimizzazione della discussione parlamentare e sacrificio della tutela delle minoranze, garantite dal normale iter legislativo; (2) aggiramento delle tutele di cui è circondato il decreto legge; (3) sostanziale impedimento di ogni mobilitazione contro l'iniziativa governativa da parte dell'opinione pubblica, che in tre mesi farebbe appena in tempo ad avere notizia di quello che sta succedendo nelle segrete stanze (Farri F., *Questa riforma consegnerà l'Italia alle lobby*, cit.)

Sui problemi relativi al voto in data certa v. anche Brunelli G., *Alcuni nodi (che andranno sciolti)*, in Astrid, cit., 116.

5.1-Decreti-legge

Le modifiche all'art. 77 Cost.(decreto-legge) sono certamente meritevoli di apprezzamento ancorché la Corte costituzionale le avesse già in parte anticipate nella sua giurisprudenza. (Pace A., *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, cit.).

Importante notare come il nuovo art. 77 espliciti a livello costituzionale i limiti all'utilizzo della decretazione di urgenza, attualmente previsti dalla legge ordinaria n. 400 del 1988¹². (del Giudice F., *La Costituzione rottamata?, commento alla riforma costituzionale*, cit., 40).

La riforma costituzionale riduce l'abuso del decreto-legge, che da sempre è considerato il grimaldello dell'autoritarismo governativo. (Bin R., *Referendum costituzionale: cercasi ragioni serie per il NO*, cit.).

Considero un pregio la previsione, volta a porre rimedio alla lentezza e alla incertezza del procedimento legislativo, del disegno di legge governativo a data certa, il cui effetto sarà anche di ridurre il ricorso, da parte dell'esecutivo, ai decreti-legge. Oltre tutto, opportunamente, la riforma interviene anche su questo profilo contornando di limiti la decretazione d'urgenza. (D'Amico M., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 286).

Per i problemi relativi a conversione di decreti legge (nuovo art. 77) v. De Siervo U, *Complessità e lacune del sistema delle fonti normative*, cit., 71 ss.; per le conversioni, in materia di competenza bicamerale, v. Rossi E., *Una Costituzione migliore?*, cit., 117.

5.2 –Fiducia al Governo

¹² In realtà sono stati ripresi anche limiti desumibili dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (*nota del redattore*).

Se possiamo guardare alla soppressione del potere di dare o revocare la fiducia al Governo affidato al Senato, come pure alla riduzione del suo intervento nel procedimento legislativo, come misure condivisibili e che legittimano l'aggiornamento costituzionale, diversa è la considerazione da riservare all'idoneità di queste misure al fine del miglioramento della qualità della legislazione e del potenziamento della capacità rappresentativa del sistema istituzionale, obiettivi per il cui raggiungimento la riforma del bicameralismo paritario non appare significativa: anzi, un intervento riformatore non ben meditato potrebbe allontanare o compromettere il raggiungimento di tali obiettivi. (Balducci R., *Le luci e le ombre*, <http://azionecattolica.it>, cit.).

Il rapporto di fiducia, la funzione di indirizzo politico e quella di controllo dell'operato di Governo sono proprie esclusivamente della Camera dei Deputati e quindi, in vigenza del sistema elettorale dell'Italicum, appannaggio della maggioranza parlamentare determinata da premio di maggioranza, anche se minoritaria (Algostino A, *Un progetto*, cit. 22).

Va valutata positivamente la fiducia espressa dalla sola Camera dei deputati. (Allegretti U. e Balboni E., *Perché non ci schieriamo sul referendum*, cit.).

6.- Sulla riduzione della spesa e sulla relativa rilevanza in sede di riforma costituzionale

La diminuzione del numero dei parlamentari e l'abolizione del CNEL porterà notevoli risparmi (*Ragioni per votare sì*).

Infine, lo sforzo per ridurre o contenere alcuni costi della politica è significativo: 220 parlamentari in meno (i senatori sono anche consiglieri regionali o sindaci, per cui la loro indennità resta quella dell'ente che rappresentano); un tetto all'indennità dei consiglieri regionali, parametrata a quello dei sindaci delle città grandi; il divieto per i consigli regionali di continuare a distribuire soldi ai gruppi consiliari; e, senza che si debba aspettare la prossima legislatura, parimenti alle due novità precedenti, la fusione degli uffici delle due Camere e il ruolo unico del loro personale. (Comitato nazionale Basta un Sì, *Referendum costituzionale: le ragioni del Sì*, cit.; Governo italiano Pres. Cons. Ministri, Riforma costituzionale Dossier 18/ 2/2016).

Semplificazione e riduzione dei costi delle istituzioni: E' stato aggiunto il tetto all'indennità dei consiglieri regionali, l'introduzione dei costi standard per le Regioni, la costituzionalizzazione del principio di trasparenza della PA. Inoltre i senatori non avranno alcuna indennità. (www-referendum2016.it/indexhtml).

Lo sforzo per ridurre o contenere alcuni costi della politica è significativo: 220 parlamentari in meno (i senatori sono anche consiglieri regionali o sindaci, per cui la loro indennità resta quella dell'ente che rappresentano); un tetto all'indennità dei consiglieri regionali, parametrata a quello dei sindaci delle città grandi; il divieto per i consigli regionali di continuare a distribuire soldi ai gruppi consiliari; e, senza che si debba aspettare la prossima legislatura, parimenti alle due novità precedenti, la fusione degli uffici delle due Camere e il ruolo unico del loro personale. (Comitato nazionale Basta un Sì, *Referendum costituzionale: le ragioni del Sì*, cit.).

Tra le soluzioni tecniche adottate, spesso contraddittorie e confuse, penso alla scelta populista di non prevedere alcuna indennità per i senatori a fronte di rilevanti funzioni loro assegnate. (Rossi E, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 308).

La riduzione dei costi della politica avrebbe potuto essere perseguito in diversi altri modi: riduzione drastica del numero dei deputati, perfino abolizione pura e semplice del Senato in un contesto di garanzie ed equilibri costituzionali efficaci. Non è stato così.

Si è voluto poter disporre d'un argomento demagogico che trova alimento nella lunga tradizione antiparlamentare che ha sempre alimentato il qualunquismo nostrano. Avere unificato in un unico voto referendario tanti argomenti tanto diversi (forma di governo e autonomie regionali) è un abile trucco costituzionalmente scorretto, che impedisce di votare sì su quelle parti della riforma che, prese per sé e in sé, risultassero eventualmente condivisibili. (Zagrebel'sky G., *I 15 motivi per dire no alla riforma costituzionale*, cit.).

L'inserimento, nel titolo della legge Boschi, del «contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni», non costituisce un punto qualificante della riforma, poiché, a rigore, con tale locuzione si può alludere solo a due disposizioni di scarsa importanza: il "tetto" imposto agli emolumenti dei consiglieri regionali nel limite dell'importo degli emolumenti dei sindaci ("nuovo" art. 122 comma 1) e il divieto di finanziamento ai gruppi politici presenti nei consigli regionali (art. 40 comma 2 della legge Boschi). Se invece con tale locuzione si intendesse alludere alla diminuzione del numero dei senatori — come appunto si fa dai sostenitori della riforma —, dovrebbe per contro essere obiettato che « il buon funzionamento delle istituzioni non è prima di tutto un problema di costi legati al numero di persone investite di cariche pubbliche, bensì di equilibrio fra organi diversi, e di potenziamento, non di indebolimento delle rappresentanze elettive ». (L. Antonini, 2016.b, E. Cheli e V. Onida). (Pace A., *Riforma costituzionale , Referendum 2016, Le ragioni del NO*, cit.).

Risulta mortificante ridurre il senso di una riforma ampia e complessa, che va a incidere in maniera profonda sulle procedure e le garanzie che regolano la nostra democrazia, a un contenimento dei costi della politica, oppure, all'estremo opposto, attribuire alla riforma in discussione una carica salvifica o una pericolosità antidemocratica che vanno ben al di là dell'effettiva portata dei cambiamenti che verrebbero introdotti. (Truffelli M., *L'AC e il Referendum: l'importanza di generare processi*, <http://azionecattolica.it>, cit.).

Quello che mi allarma infatti non è né la legge elettorale né il supposto rafforzamento dell'esecutivo nella riforma costituzionale: mi allarma moltissimo invece l'insistenza sulla riduzione dei costi della politica e il sistema di finanziamento privato dei partiti, che mi sembra — questo sì — profondamente incostituzionale. (Bin R., *Le domande dei "Quaderni costituzionali*, Quaderni costituzionali, n. 2/2016, 219 ss.)

Certamente, quando si mette in risalto, fin dal titolo della legge costituzionale che poi verrà trascritta nel quesito referendario, che tra le motivazioni della riforma c'è quella del contenimento di costi e spese, non ci si meravigli poi del fatto che il tono del nuovo Senato potrà portare a un funzionamento scarso e di poca incisività. (Allegretti U. e Balboni E., *Perché non ci schieriamo sul referendum*, cit.).

La riduzione del numero dei senatori da 315 a 100 (74 consiglieri regionali, 21 sindaci, 5 nominati dal Presidente della Repubblica con mandato di 7 anni) viene vantato come elemento di riduzione dei costi della politica, a parte la entità del risparmio tutt'altro che ingente, mentre si riduce lo specchio della rappresentanza ed il pluralismo politico, con una scelta che esclude la possibilità per il cittadino di eleggere un rappresentante della propria visione (con violazione del principio della sovranità popolare, art. 1 Costituzione) e non contrasta la crescente disaffezione nei confronti del circuito politico rappresentativo, (Algotino A., *Un progetto* cit., 19 s).

7.- Sulle modifiche relative al riparto della funzione legislativa tra Stato e Regioni, clausola residuale.

I rapporti tra Stato e Regioni sono questioni molto complicate, in cui è assai difficile muoversi senza impegnarsi in problemi tecnici intricati. Mettere un po' di chiarezza perciò non è affatto sbagliato, visto che attualmente la riforma del 2001 è stata annientata dalla giurisprudenza costituzionale creando ancora più confusione e contenzioso. Non è la riscrittura dell'art. 117 che risolverà ogni problema e metterà la parola pace nelle relazioni tra Stato e Regioni. Anche in questo caso la riforma non pone la parola fine, ma apre la porta all'innovazione. La riforma non solo mette un po' più di ordine nelle competenze, consolidando quello che la giurisprudenza ha già detto, ma introduce novità – innanzitutto la riforma del Senato. (Bin R., *Referendum costituzionale: cercasi ragioni serie per il NO*, cit.).

La riduzione delle competenze regionali (che non è un'espropriazione improvvisa, ma razionalizza lo stato dell'arte dopo il forte accentramento realizzato dalla Corte costituzionale) è compensata da un Senato rappresentativo delle autonomie e chiamato a svolgere funzioni di raccordo fra di esse, lo Stato e l'Unione europea nonché di valutazione dell'attuazione delle politiche pubbliche e della legislazione: compito essenziale, che nessuna istituzione ha finora svolto. (Pinelli C., *Più luci che ombre serve un sì*, cit.).

Apparentemente i rapporti tra Stato e Regioni cambiano molto, cambiando gli elenchi delle materie di pertinenza legislativa nell'articolo 117 della Costituzione: ma scompaiono le previsioni di legislazione concorrente, aumentano quelle sulla legislazione esclusiva, si rimpolpano le competenze regionali. la novità per diminuire i conflitti consiste composizione della Senato per tre quarti da consiglieri regionali, competenti sulle necessità, i limiti, i bisogni e le richieste del territorio. (Ceccanti S., *Referendum , le domande sulla riforma*, cit.).

La riforma *si limita* a risolvere alcuni problemi ed errori che erano stati fatti in quella del 2001 (riforma del titolo V Cost.). Si chiariscono meglio le competenze dello Stato e delle Regioni, evitando che 20 Regioni potenzialmente possano legiferare in 20 modi diversi su materie come energia, professioni, sport e così via. Vi è un certo spostamento di poteri a favore della legislazione statale, ma il Senato, composto da rappresentanti delle Regioni e del territorio, avrà il compito di sorvegliare che non ci siano sconfinamenti. (Vassallo S., *Referendum , le domande sulla riforma*, cit.).

L'elenco delle competenze esclusive regionali si conclude con una clausola residuale, in forza della quale spetterebbe alle Regioni - e non, sorprendentemente, allo Stato - la potestà legislativa «in ogni materia non espressamente non riservata alla competenza esclusiva dello Stato» (critico U. De Siervo, 2015). Il che sarebbe suscettibile di determinare conflitti a iosa, in quanto tra le materie implicitamente riservate alle Regioni ve ne sono di notevole importanza quali la *circolazione stradale, i lavori pubblici, l'industria, l'agricoltura, l'artigianato, l'attività mineraria (la ricerca del petrolio!), le cave, la caccia e la pesca* (U. De Siervo, 2016.a). A meno che non si condivida la tesi secondo la quale, alla luce della pregressa giurisprudenza costituzionale, una siffatta riserva "implicita" in favore delle Regioni dovrebbe ritenersi condizionata dall'inesistenza, su quella data materia, di esigenze di carattere unitario (A. Morrone). (Pace A., *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, cit.).

Si procede, in realtà, ad una drastica riduzione dell'autonomia delle quindici Regioni ordinarie (a differenza di quelle speciali) a solo quella amministrativa, nella misura in cui il legislatore nazionale lo riterrà opportuno e sostanzialmente senza vincoli oggettivi (le "disposizioni generali e comuni" appaiono liberamente configurabili dal legislatore nazionale). (De Siervo U., *Risposte alle domande di Giurisprudenza penale*, settembre 2016).

La riforma approvata nel 2001 non ha dato buona prova di sé, ed è evidente che alcune competenze (si pensi all'energia, alle grandi reti infrastrutturali o al settore delle comunicazioni; al necessario coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ecc.) dovevano essere, ragionevolmente, riportate in capo allo Stato. Non si può procedere, però, per questo motivo e quasi per assioma ad una complessiva mortificazione delle Autonomie. A tale riguardo le pessime prove date, purtroppo, in tempi recenti dalle classi politiche regionali e locali, finiscono per essere eccedenti rispetto alla riesumazione di un vecchio arnese statalista e passe-partout qual è l'interesse nazionale. Poteva bastare al riguardo la tutela dell'unità giuridico-economica della Repubblica. (Balboni E., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 294).

La novità forse peggiore della riforma è nel campo dei compiti dello Stato e dei rapporti con le Regioni, non limitandosi ad eliminare i difetti della riforma del 2001, ma riduce l'autonomia delle Regioni al rango di grandi province, come enti privi del "cuore" delle materie di competenza, dipendenti dalla volontà di una classe politica condizionata da burocrazie e interessi ministeriali. (De Siervo U., in *Referendum , le domande sulla riforma*, cit.).

In varie importanti materie il legislatore statale deve determinare gli interessi nazionali (protezione civile, produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, navigazione, porti ed aeroporti civili, reti di trasporto) o distinguere alcuni maggiori interventi o interessi da altri ("ricerca scientifica e tecnologica", "infrastrutture", "reti di trasporto"); peraltro con leggi adottate dalla Camera dei deputati, mentre il Senato avrà solo il potere di eventualmente intervenire con proposte con esito molto incerto. (De Siervo U, *Complessità e lacune del sistema delle fonti normative*, cit. v. anche a proposito del nuovo art. 117 comma 2, oltre a tutta una serie di materie integralmente assegnate alla competenza legislativa statale. (Pace A.; *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, cit.).

Il cambiamento relativo al riparto di competenze Stato-Regioni avverrebbe, oltre tutto, senza nemmeno il contrappeso di una vera «Camera delle Regioni» in grado di intessere un dialogo non subalterno con le istanze centrali. Ecco perché la riforma non mi pare un passo avanti, ma uno indietro. (Onida V., *Riforma costituzionale, errori e passi indietro*, cit.).

Viene attribuita allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materie quali le politiche sociali, la tutela della salute, il governo del territorio, l'ambiente e il turismo che costituiscono il cuore dell'autonomia legislativa regionale. Dimentica di attribuire a chicchessia (Stato o Regioni) la competenza legislativa esclusiva in materia di circolazione stradale, di lavori pubblici, di industria, agricoltura, artigianato, attività mineraria, cave, caccia e pesca ¹³, con la conseguenza di non attenuare e tanto meno risolvere il problema del contenzioso costituzionale Stato-Regioni. (Pace A., *Riforma costituzionale , Referendum 2016, Le ragioni del NO,*, cit.).

Il bilancio complessivo che sembra potersi trarre dall'analisi congiunta dei nuovi articoli 70 e 117 della Costituzione, testimonia come non ci sia stato un effettivo bilanciamento tra l'incremento – notevole, in termini di numeri e di significatività – delle materie di competenza statale e la parallela attribuzione su di esse di un ruolo decisivo o comunque incisivo da parte del Senato nel procedimento legislativo. Insomma, tra le modifiche dei Titoli I e V della Costituzione non appare esserci un equilibrato trade-off : non solo

¹³ Da rilevare che può soccorrere la clausola di competenza residuale delle Regioni, fermo rimanendo le incertezze e i rischi di contenzioso in conseguenza di una trascuratezza di redazione normativa, senz'altro evitabile se fosse stato considerato il contenzioso sulle materie omesse ed i vari precedenti normativi (nota del redattore). La clausola residuale in passato ha creato, appunto, incertezze e conflitti-

numerose materie “tornano”, ora anche nel testo della Costituzione , allo Stato ma – se si escludono le poche materie di competenza paritaria tra le due Camere, che comunque incidono più che altro sull’ordinamento” delle autonomie e non sulle loro politiche attive – vi tornano nell’ambito di un procedimento legislativo in cui il potere del Senato è tutto sommato limitato. (Piccirilli G., *Prospettive di organizzazione del “nuovo” Senato*, cit.).

7.1 -Abolizione legislazione concorrente e disposizioni “generali” e “comuni”

La riforma del Titolo V della Costituzione ridefinisce i rapporti fra lo Stato e Regioni nel solco della giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001, con conseguente incremento delle materie di competenza statale. Nello stesso tempo la riforma tipizza materie proprie di competenza regionale, cui corrispondono in gran parte leggi statali limitate alla fissazione di “disposizioni generali e comuni”. Per la prima volta, non si assiste ad un aumento dei poteri del sistema regionale e locale, bensì ad una loro razionalizzazione e riconduzione a dinamiche di governo complessive del paese. (Comitato nazionale Basta un Sì, *Referendum costituzionale: le ragioni del Sì*, cit.).

La riforma sopprime la competenza concorrente Stato-Regioni, riducendo al minimo i casi in cui la legge statale detta «disposizioni generali e comuni» quanto a materie su cui le Regioni legiferano e che amministrano da sempre, e che allo stesso tempo richiedono standard e requisiti appunto «comuni» (servizi pubblici, tutela della salute, formazione professionale) o piani urbanistici, che devono essere sia nazionali che regionali (governo del territorio). (Pinelli C., *Più luci che ombre serve un sì*, cit.).

Una più attenta riflessione spinge a sostenere che le “disposizione generali e comuni” sono cosa diversa dai principi fondamentali della tradizionale legislazione concorrente. 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 autoapplicativo, permettono di intervenire anche in maniera suppletiva, e, sulla base dell’art. 117, comma 6 (41), consentono l’intervento della potestà regolamentare statale: tutte difficoltà che anche la più ardita giurisprudenza costituzionale sulla potestà legislativa concorrente non era mai riuscita a risolvere fino in fondo. (Caravita B., *Riforma costituzionale , Referendum 2016, Le ragioni del Sì*, cit.).

L’esame della giurisprudenza costituzionale mostra che il contenzioso sta ormai fuori dalle materie concorrenti (salvo il già menzionato coordinamento della finanza pubblica) e che invece riguarda proprio l’elenco delle materie di competenza esclusiva statale e, per rimbalzo, quelle attualmente affidate in via residuale alle regioni. (Balducci R., *Le luci e le ombre*, <http://azionecattolica.it>, cit.).

L’eliminazione della competenza concorrente è solo nominale. infatti si creano nuove ipotesi di competenza frazionata o mista ¹⁴, ovvero apparentemente simili a quella

¹⁴ Il fenomeno si riscontra anche nella determinazione dell’ambito della funzione legislativa (statale) esercitata collettivamente dalle due Camere attraverso la previsione (art. 70 Cost... art. 10 testo riforma) di leggi che determinano “le disposizioni di principio” sulle forme associative dei Comuni, di legge che stabilisce “le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e della politica dell’unione europea”: con conseguenti rischi d’incertezze e di controversie avanti alla Corte cost., aggravate dalla previsione nella medesima norma costituzionale che “le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio,” (forse anche con divieto di oggetto misto o di attrazione nella funzione esercitata *collettivamente*?) “*possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma*” (*legge bicamerale*). Da notare che la “forma espressa” nella abrogazione o modifica o deroga costituisce una corretta regola di chiarezza normativa, ma,

concorrente, ma con incertezze nella loro consistenza reale per la nuova terminologia, attraverso una serie di previsioni di legislazione statale, ma limitata in materia di:

– norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina del lavoro alla dipendenza delle amministrazioni pubbliche, in quanto “tese ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale (art. 117, secondo comma lett. g), Cost., art.31t testo Riforma);

– disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare (art.117, secondo comma lett. m). Cost.; art.. 31 testo Riforma);

– disposizioni generali e comuni sulla istruzione, con aggiunta di ordinamento scolastico, istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica, (art.117, secondo comma lett. n). Cost.; art.. 31 testo Riforma);

– disposizioni generali e comuni sulla istruzione e formazione professionale (art.117, secondo comma lett. o). Cost.; art.. 31 testo Riforma);

– disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni (art.117, secondo comma lett. p). Cost.; art.. 31 testo Riforma) ;

– disposizioni generali e comuni sul governo del territorio (art.117, secondo comma lett. u. art 32 testo Riforma).

In molte materie attratte alla competenza statale,.... l'ambito della competenza statale è limitato alla emanazione di “disposizioni generali e comuni”,restando perciò attribuita implicitamente una parte della normazione in materia alle Regioni, Queste “disposizioni” sono altra cosa rispetto ai “principi fondamentali” della legislazione concorrente... Invero anche se la questione resta ancora perplessa...tra le due nozioni vi è una sostanziale differenza anche sulla base della definizione della Corte cost. di “norme generali” in materia dell'istruzione (sent. n. 200 del 2009), necessitando le norme espressive di “principi fondamentali” per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione), dell'intervento del legislatore regionale. La differenza ¹⁵consente al legislatore statale... in

in quanto posta come forma necessaria prevista in disposizione costituzionale, la sua inosservanza viene a costituire vizio che comporta la illegittimità costituzionale della norma.

¹⁵ Ovviamente non si può non essere d'accordo sull'esistenza - in campo di linguaggio che deve utilizzare il legislatore accorto ,specie se “costituzionale” - di una differenza nell'uso innovativo di parole differenti (non strettamente sinonimi): questo dovrebbe avere logicamente sempre un significato di scelta innovativa, a meno che non sia un legislatore con logica esclusivamente computerizzata, che all'avvertenza del computer <<la parola risulta già utilizzata o ripetuta nella frase>>, si adegua automaticamente. Si può anche convenire nella interpretazione data sulle conseguenze pratiche della differenza, ma sul piano sostanziale gli effetti sulla possibilità di conflitti e di contenzioso interpretativo- costituzionale non cambiano ed anzi si aggravano (a parte la novità e quindi le almeno iniziali incertezze della nozione sul piano attuativo). Infatti permane sempre un margine di prevedibile difformità di interpretazione sull'ambito di “norme generali e comuni”, che incidono proprio sulla determinazione (qui di fatto unilaterale) della ripartizione di competenza legislativa tra Stato e Regione, fino quasi a poter ridurre la seconda a spazi irrisori, che di legislativo conserverebbero solo l'apparenza.

Il vero problema è che cosa si intende per “generali e comuni”: che si riferiscono a tutti, sono comuni a tutti, senza eccezioni per alcuno, di principio o orientamento generale e a carattere direttivo suscettibile di varanti derogatori locali, o disposizioni comuni in tutti i casi, ovvero riferite ai destinatari (tutte le regioni) o uniformità di contenuto, a grandi linee, o universali, non singolari, non settoriali, non di dettaglio ????. Quello che deve prevalere, soprattutto nella redazione di regole costituzionali, è l'esigenza di evitare incertezze e margini eccessivi (di plurime interpretazioni) a occasioni di conflitti e contenzioso. Questo è sempre un rischio inutile e contrario al carattere della norma, se può derivare da incertezza dall'uso di una parola di

quelle materie (limitate a norme generali e comuni) una *legislazione molto estesa*, tale da assorbire *anche* interamente la disciplina delle materie stesse, riducendo la legislazione *regionale* ad una sorta di *normazione meramente esecutiva, di tipo regolamentare*.....Il legislatore statale può anche (con le dette disposizioni) prevedere e disciplinare direttamente *funzioni amministrative* in capo ad organi statali e di enti locali ovvero in capo alle stesse Regioni, restando a queste esclusivamente di distribuire la competenza al loro interno. La predetta previsione (per lo Stato) di emanare “norme generali e comuni” consente maggiore *omogeneità* di disciplina anche sul versante delle funzioni *amministrative*. Il problema del contenzioso Stato-Regioni pervasivo nelle materie di legislazione concorrente.. non è da ritenersi superato, ma certamente raffreddato. (Cerulli Irelli V., *Sulle modifiche al titolo V*, in Astrid, cit. 224 s., 232).

La riforma (per quanto attiene a “*disposizioni generali e comuni*” apre una *nuova modalità di coesistenza*, secondo una formula molto più flessibile, a seconda delle esigenze che di volta in volta si manifestino, come ipotizzabili in disciplina ad assetto uniforme a livello nazionale (esaurenti la loro operatività, senza necessità di ulteriori norme regionali), o disciplina volta a stabilire obiettivi, criteri, direttive, come orientamenti generali, ovvero con parametri e standard generali, con possibilità di correzione in senso migliorativo, o ancora disciplina con norme cedevoli. Quindi disciplina con estensione ad *effetti variabili*, a seconda delle caratteristiche del singolo intervento normativo. (Vandelli L., *Nuove dinamiche e nuovi equilibri nei rapporti tra Stato e Regioni, disposizioni generali e comuni e ruolo del Senato*, in Astrid., cit., 245 ss.).

Per i rapporti Stato-Regioni la riforma (con riferimento anche a istanze unitarie e territoriali e alle *disposizioni Generali comuni*) è in grado di introdurre, nel sistema delle istituzioni territoriali, una *inedita flessibilità*. In una certa misura crescono i poteri unificanti...le istituzioni territoriali cedono parte dei propri poteri,ma acquistano capacità di partecipare al massimo livello..... E' un impianto *dinamico*, che tende a superare il sovraccarico sulla *giustizia costituzionale* ¹⁶ di opzioni che devono trovare altrove la propria composizione, che sino ad ora mancava. (Vandelli L., *Nuove dinamiche e nuovi equilibri nei rapporti tra Stato e Regioni*, in Astrid., cit., 254).

Si procede, in realtà, ad una *drastica riduzione dell'autonomia* delle quindici *Regioni ordinarie* (a differenza di quelle speciali) a solo quella amministrativa, nella misura in cui il legislatore nazionale lo riterrà opportuno e sostanzialmente senza vincoli oggettivi (le “*disposizioni generali e comuni*” appaiono liberamente configurabili dal legislatore nazionale). (De Siervo U., *Risposte alle domande di Giurisprudenza penale*, settembre 2016).

Sulle *disposizioni generali e comuni* v. anche Bellocci M., *Aspetti problematici del progetto di riforma costituzionale nel nuovo titolo V della Costituzione*, in Astrid cit.,257; Carli M., *Luci ed ombre della riforma, alla ricerca delle prime*, in Astrid 271,

Non si può negare che, in non pochi casi, la competenza statale ex art. 117 secondo comma, ricomprende anche la possibilità di adottare *norme generali e comuni*, relative a materie ricomprese nella competenza legislativa regionale e che questo può conseguire una sorta di vincolo “mobile” rispetto alla sfera regionale. (Pizzetti F., *Dal bicameralismo perfetto a bicameralismo asimmetrico*, in Astrid, cit., 83).

significato ampio e multiforme sul piano logico-giuridico Alcune volte ciò accade perché l'autore della disposizione è indeciso o non sa o non vuole un puntuale contenuto della norma, talvolta ad attenuare occasioni di dissensi. (*nota del redattore*).

¹⁶ Vedi nota di redazione che precede .

La riforma costituzionale fa una scelta radicalmente sbagliata: non limitandosi a correggere alcuni evidenti errori, da tutti ammessi, della riforma del 2001, ma configurando un nuovo quadro nel quale l'autonomia legislativa delle Regioni viene praticamente ridotta a zero, senza nemmeno il beneficio di una maggiore chiarezza nel riparto di competenze e quindi senza scongiurare il rischio del contenzioso Stato-Regioni. Si pensi, a questo riguardo, all'oscurità insita in norme come quelle che riservano alla competenza «esclusiva» dello Stato materie tipicamente regionali quali il governo del territorio, ma limitandole al compito di dettare «disposizioni generali e comuni». Che vuol dire «disposizioni generali e comuni», al di là dell'ovvietà per cui le norme legislative sono «astratte e generali» e non contengono provvedimenti concreti, e *valgono in tutto il territorio nazionale?* (Onida V., *Riforma costituzionale, errori e passi indietro*, cit.).

Quanto, al rifacimento del Titolo V, censurabile è la cancellazione della potestà ripartita che, nondimeno, potrà essere resuscitata – come si è fatto da molti notare – giocando sull'ambigua formulazione di alcuni enunciati (e, segnatamente, di quelli in cui si fa menzione di non meglio precisate integrata disciplina «disposizioni generali e comuni» che spetterà allo Stato di produrre in diverse materie). Censurabile, sol che si consideri il carattere strutturalmente composito, «misto», presentato assai spesso dai pubblici interessi, da cui discende il bisogno che gli stessi siano fatti oggetto di, pur se con ruoli differenziati, da parte delle leggi di Stato e Regione. (Ruggeri A., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 308 s.).

La riforma, soppressa la legislazione concorrente, "spacchetta" la materia sanitaria in tre competenze esclusive statali ("disposizioni generali e comuni per la tutela della salute", "disposizioni generali e comuni per la sicurezza alimentare" e "tutela e sicurezza del lavoro") e in una competenza regionale (esclusiva?) sulla "programmazione e organizzazione dei servizi sanitari". Ora, a parte la problematicità di due competenze reciprocamente esclusive in materie intrecciate, tale riparto rischia di generare nuovo e difficile contenzioso. In primo luogo, per l'intrinseca difficoltà di determinare il perimetro delle disposizioni generali e soprattutto di quelle "comuni", il cui ambito sembra in questo caso, al pari delle altre analoghe clausole contenute nella riforma, essere lasciato all'apprezzamento libero di Governo e Parlamento, con la conseguente difficoltà di comprendere il criterio di attribuzione della competenza, In secondo luogo, a causa dell'imprecisa e apparentemente casuale determinazione di taluni oggetti, sembra difficile una convivenza pacifica tra le competenze attualmente esercitate dalle regioni in tema di sicurezza del lavoro (o in tema di alimentazione, che la riforma circoscrive alla sola sicurezza alimentare) e la competenza esclusiva statale quanto alle disposizioni generali e comuni in materia di tutela e sicurezza del lavoro. In terzo luogo, la circostanza che la riforma tratti allo stesso modo oggetti materiali così diversi come la sanità, l'assistenza sociale e l'istruzione (tutti ripartiti tra competenza esclusiva statale quanto a disposizioni generali e comuni, e competenza regionale sulla programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali e in materia di servizi scolastici) corre il forte rischio di produrre disarmonie in un sistema nel quale l'assetto, sia sotto il profilo costituzionale, sia sotto quello della legislazione ordinaria, delle competenze in campo sanitario, oltre che il quadro effettuale e organizzativo che gli fa da substrato, sono profondamente diversi rispetto all'assetto in materia di assistenza sociale o di istruzione. (Balducci R., *Le luci e le ombre*, <http://azionecattolica.it>, cit.).

Alla competenza legislativa esclusiva a dettare "disposizioni generali e comuni" per una serie di materie, che di per sé non si estende alle norme di attuazione (v. Corte cost. sent. n. 200 del 2009, in tema di norme generali sull'istruzione»), non corrisponde, nel successivo comma 3, la normativa regionale di attuazione delle «disposizioni generali e

comuni» indicate nel comma 2, come ci si aspetterebbe (Bifulco R.). Vi corrisponde invece la previsione di una competenza legislativa regionale, parimenti esclusiva, relativa ai profili organizzativi o meramente promozionali o di programmazione (a secondo delle ipotesi) delle attività previste nel comma 2. (Pace A.; *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, cit.).

Con riferimento alle materie nelle quali la potestà legislativa esclusiva statale consiste nella mera previsione delle disposizioni generali e comuni, la corrispondente potestà legislativa d'attuazione non è stata attribuita a chicchessia. Ciò indurrebbe gioco forza a sostenere che la competenza legislativa regionale concorrente, uscita dalla porta, rientrerebbe dalla finestra (G. Serges; E. Gianfrancesco; contra A. Morrone). (Pace A., *Riforma costituzionale, Referendum 2016, Le ragioni del NO*, cit.).

Secondo R. Bifulco le disposizioni generali e comuni «chiaramente sottendono e rimandano a un'ulteriore legislazione da parte regionale». Poiché però non esistono, nel “nuovo” titolo V, competenze legislative diverse da quella “esclusiva”, ne segue che la potestà di attuazione delle Regioni non potrebbe ritenersi implicita nella previsione di una potestà legislativa esclusiva statale di natura “generale” (*contra*, C. Pinelli, 2016.b). (Pace A.; *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, cit.).

Una obiezione è che il Senato non sarebbe competente a legiferare su questioni di interesse regionale, in contraddizione con la premessa della sua trasformazione in camera rappresentativa delle autonomie. In realtà, al Senato la riforma assicura un potere di approvazione di tutte le leggi di attuazione del Titolo V sullo stesso piano della Camera. Per il resto sopprime la competenza concorrente Stato-Regioni, riducendo al minimo i casi in cui la legge statale detta «disposizioni generali e comuni» quanto a materie su cui le Regioni legiferano e che amministrano da sempre, e che allo stesso tempo richiedono standard e requisiti appunto «comuni» (servizi pubblici, tutela della salute, formazione professionale) o piani urbanistici, che devono essere sia nazionali che regionali (governo del territorio). (Pinelli C., *Più luci che ombre serve un sì*, cit.).

La concorrenza tra la funzione legislativa dello Stato e quella delle Regioni, formalmente eliminata, in realtà avrà ancora la possibilità di essere esercitata in tutte quelle materie dove la competenza esclusiva dovrà limitarsi alle “disposizioni generali e comuni”. Questa nuova formulazione (tentativo non lineare di recuperare la necessaria «concorrenza» tra Stato centrale e Autonomie territoriali) appare di incerto significato: dovrà intervenire la Corte costituzionale a chiarirne la portata. (Azzariti G., *Modifiche costituzionali in sintesi*, cit.; *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 257).

7.2 – Clausola di supremazia statale (o di salvaguardia o questione di Stato o clausola spugna)

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. (Caravita B., *Riforma costituzionale, Referendum 2016, Le ragioni del SI*, cit.).

A conferma della svolta centralistica, è stata infine introdotta una clausola di supremazia statale (condivisa da E. Cheli, 2016, e da R. Bin, 2016, ma criticata da A. D'Atena, 2015; L. Antonini, 2015.a,b; U. De Siervo, 2016.a; G. Scaccia) - grazie alla quale

una legge dello Stato, senza alcun limite di materia - e pur non rientrando tra le leggi bicamerali di cui al “nuovo” art. 70 comma 1 Cost. (U. De Siervo, 2016.b) - potrebbe intervenire in materie di competenza delle Regioni «quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell’interesse nazionale» (“nuovo” art. 117 comma 4). È bensì vero che nel procedimento di approvazione di tale legge è previsto l’esame da parte del Senato nel termine di 10 giorni dalla data di trasmissione, ma la Camera potrebbe non conformarsi alle modifiche che siano state «proposte dal Senato» (“nuovo” art. 70 comma 4). (Pace A., *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, cit.).

Si è inoltre prospettato che la *clausola di supremazia* potrebbe assumere «il carattere di una *clausola-vampiro*, in grado di svuotare l’intero riparto costituzionale delle competenze fissato dalle altre parti dell’art. 117» (A. D’Atena, 2015), ma è più probabile, come è stato sottolineato (G. Scaccia), che, alla luce della pregressa giurisprudenza (sent. n. 177 del 1988), la Corte costituzionale sottoporrebbe a “scrutinio stretto” l’esame dei presupposti della legge. (Pace A., *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, cit.).

Con l’intento di ridurre l’elevato conflitto di competenze tra Stato e Regioni, moltiplicato dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, saranno riportate allo Stato competenze in materia di energia, infrastrutture strategiche e sistema nazionale di protezione civile. E su proposta del governo, la Camera potrà approvare leggi *anche nei campi di competenza normalmente delle Regioni*, «quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell’interesse nazionale»(c.d. *clausola di supremazia statale*). (www-referendum2016.it/indexhtml).

La *clausola di supremazia statale* prevista nell’art. 31 del progetto di revisione in esame è espressione, in astratto, di un’esigenza costituzionalmente rilevante e, per certi versi, doverosa. Tuttavia, cercheremo di mostrare come, in concreto, sia fondato il *rischio* per cui la clausola in oggetto, da strumento volto alla tutela dell’unità giuridica ed economica e dell’interesse nazionale, possa debordare dai fini per i quali è stata prefigurata e tramutarsi in meccanismo per il perseguimento dell’indirizzo politico-governativo. (Aru S., *La clausola di supremazia statale nel ddl di revisione costituzionale: si scrive “interesse nazionale”, si legge “indirizzo politico-governativo”, Costituzionalismo.it*, 1 2016).

Tutte le Regioni ordinarie diventano oggetto di un fortissimo processo di riaccentramento, con una *clausola di supremazia*, che può funzionare come *clausola vampiro*....il riaccentramento---potrà essere deleterio. (Antonini L., *Il centralismo torna dominante*, in Guzzetta G: e Pilati A., *La Costituzione più bella del mondo? Argomenti verso il referendum*, cit., 101 ss.).

Si espande lo spazio di competenza del legislatore statale . A ciò si aggiunge una c.d. *clausola di supremazia statale* e si abolisce la competenza regionale concorrente(Algoistino A, *Un progetto*, cit. 24);questa ultima disposizione è la più rilevante . ma insieme alle altre provoca uno sbilanciamento a favore del potere centrale, non applicabile alle Regioni a statuto speciale. Inoltre la modifica viene compromessa dalla formulazione non lineare indicata nel lungo e confuso elenco delle materie di competenza esclusiva, alcune delle quali vengono variamente limitate ai principi generali con la conseguenza di successivi interventi della Corte costituzionale per ridefinire un equilibrio che si era faticosamente raggiunto dopo la pasticciata modifica del Titolo V. (Azzariti G., in *Referendum , le domande sulla riforma*, cit.).

Vi sarà la conseguenza di una paradossale limitazione ed enorme rischio di contenzioso nel riparto della potestà legislativa fra Stato e Regioni ordinarie in importanti materie (cfr. De Siervo U, *Complessità e lacune del sistema delle fonti normative*, cit.).

Da un modello “solidale” di leale collaborazione (G. Azzariti, 2014) e di compenetrazione di competenze nel quale le competenze «trasversali e la chiamata in garanzia rispondevano all’esigenza di rendere visibile che non era possibile dividere ambiti materiali e interessi di vita che sono inscindibilmente connessi» (G. Scaccia), si è passati, con la riforma Boschi, ad un modello nel quale lo Stato eserciterebbe, grazie alla clausola di supremazia, «poteri gerarchici nei confronti delle Regioni» disponendo «liberamente della linea della competenza» (G. Scaccia). Si è pertanto sostenuto che lo Stato “regionale” verrebbe degradato ad un livello «prevalentemente amministrativo» (E. Cheli, 2016; G. Scaccia, 2016; *contra* C. Pinelli 2016.b; A. Morrone). (Pace A., *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, cit.).

Si mantiene una previsione di legge statale per la disciplina di “*forme di coordinamento* tra Stato e Regioni” per una serie di materie (art. 118, quarto comma, Cost.; art. 32 testo Riforma). La introduzione (art.117, quarto comma, Cost.; art. 11 testo Riforma) della c.d. clausola di salvaguardia statale (ai fini della tutela della unità giuridica ed economica o dell’interesse nazionale) permetterà al Governo di intervenire con legge statale in materia di competenza esclusiva regionale, rendendo possibile di avocare allo Stato molte competenze, con rischio di incrementare il contenzioso avanti alla Corte costituzionale. (Algotino A., *Un progetto* cit., 25).

L’intervento in base alla clausola di salvaguardia (o di supremazia) deve avvenire con legge su proposta del Governo, da approvare dalla sola Camera, con ruolo inforzato, con rischi, sottolineati da alcuni, di uso comportante sopraffazione della maggioranza politica (Governo e camera) nei confronti delle Regioni, tenendo conto della esercizio del potere anche attraverso decreto-legge. (Rossi E., *Una Costituzione migliore?*, cit., 187).

La “questione di Stato” (da altri indicata come c.d. clausola di salvaguardia o di supremazia) concorre a definire un solido punto di equilibrio tra istituzioni territoriali e un coerente rafforzamento del governo e del potere legislativo statale ...attraverso un procedimento speciale, confermando il ruolo forte del Senato. (art. 117, quarto comma). (Pizzetti F., *Dal bicameralismo perfetto a bicameralismo asimmetrico*, in Astrid, cit., 77 ss.).

Lo Stato potrebbe attrarre in sussidiarietà, attraverso la clausola “spugna”, contenuta nel riformato art. 117 Cost., talune funzioni amministrative, con conseguente preminenza dell’indirizzo politico statale sul principio di sussidiarietà verticale e dei suoi corollari e nonché del principio autonomistico sancito dall’art. 5 Cost. e di quello del buon andamento dell’amministrazione. (Lupo A., *L’impatto della riforma costituzionale Renzi - Boschi sull’assetto delle funzioni amministrative: problemi e prospettive*, cit.).

I sostenitori delle ragioni del Sì affermano che la clausola (di supremazia) recepirebbe un principio già affermato dalla Corte Costituzionale prima della riforma stessa e costituirebbe una regola di chiusura presente anche nelle più evolute costituzioni federaliste moderne (in particolare, in Germania e negli USA). Non è così. La cd. “chiamata in sussidiarietà” elaborata dalla Corte Costituzionale (sent. n. 303/2003 e seguenti) aveva affermato che l’esercizio del potere legislativo dello Stato in materie riservate alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni poteva avvenire soltanto a due condizioni: (a) che fossa raggiunta una intesa o comunque fosse adeguatamente coinvolta la Regione interessata (“il mancato raggiungimento dell’intesa costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento”: Corte Cost., sent. n. 6/2004); (b) che ai sensi dell’art. 118 Cost. una certa funzione amministrativa non potesse essere svolta in modo soddisfacente a livello sub-statale, con la conseguenza che la deroga al criterio di riparto di competenze legislative stabilito dalla Costituzione doveva limitarsi alla “organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative assunte in sussidiarietà”,

poiché "il principio di legalità ... impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge" (Corte Cost., sent. n. 303/2003). Da ciò derivava che "la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost.", poiché "ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione" (Corte Cost., sent. n. 303/2003). Per converso, la riforma Renzi-Boschi: (a) esclude ogni coinvolgimento delle Regioni interessate (e lo stesso Senato, che pure alle Regioni non può a tali fini sostituirsi né con esse identificarsi, non ha poteri di veto); (b) utilizza proprio quella formula di "tutela dell'interesse nazionale", in alternativa ad altre formule dal contenuto vago, che la Corte Costituzionale aveva ritenuto di escludere a pena di compromissione della "rigidità" della Costituzione. (Farri F., *Riforma Renzi-Boschi: perché votare e votare no*, cit.).

Sulla clausola di supremazia v. anche Cerulli Irelli V., *Sulle modifiche al titolo V*, in Astrid, cit. 229; De Siervo U, *Complessità e lacune del sistema delle fonti normative*, cit., 70; v. anche (denominandola clausola di salvaguardia) Bellocchi M., *Aspetti problematici del progetto di riforma costituzionale nel nuovo titolo V della Costituzione*, in Astrid cit., 2561

8.- Sulle modifiche relative alle autonomie regionali

Forme e condizioni di autonomia ulteriori possono essere attribuite alle Regioni con legge bicamerale: non è necessaria la maggioranza assoluta per l'approvazione della legge ma è richiesto l'equilibrio di bilancio delle Regioni interessate. (Governo italiano Pres. Cons. Ministri, *Riforma costituzionale Dossier 18/ 2/2016*).

La riforma costituzionale non riduce gli spazi di democrazia, e li aumenta per quanto riguarda i rapporti fra Stato e autonomie, ora affidati a un sistema di conferenze intergovernative, che decidono anche questioni da affrontarsi con legge, proprio perché manca un organo legislativo di raccordo. Il che costringe non di rado il Parlamento a ratificare decisioni prese nelle suddette conferenze, ovviamente in forma riservata. Un foro di dibattito politico nazionale che dia voce al centro alla dialettica con le autonomie risolverebbe questa doppia stortura. (Pinelli C., *Più luci che ombre serve un sì*, cit.).

Mi trova sostanzialmente concorde il riposizionamento istituzionale della Regione quale ente prevalentemente dedito all'attività esecutivo-amministrativa e al coordinamento degli enti sub-regionali, e solo marginalmente centro di progettazione legislativa. Nel perseguire questo disegno il legislatore costituzionale ha, tuttavia, ecceduto nella misura. E come nel 2001 un passeggero vento federalista era stato elevato a categoria storica e ineluttabile destino, così ora la generale, contingente inefficienza amministrativa delle Regioni e la loro incapacità di fungere da volano dello sviluppo e dell'innovazione – che è imputabile anche alla totale inattuazione del decentramento fiscale – hanno condotto a una centralizzazione estrema e a una completa mortificazione dell'ente regionale, più che mai esposto a forme di esercizio della supremazia statale in chiave gerarchica piuttosto che nelle forme e con gli strumenti della leale collaborazione. (Scaccia G., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 311).

La Repubblica delle autonomie trova una sua espressione parlamentare direttamente rappresentativa e attraverso di essa partecipa direttamente al potere di cui all'art. 138 Cost.,.....la riforma si colloca in una prospettiva di valorizzazione delle istituzioni territoriali e della loro rappresentanza.....La coerenza della riforma con lo sviluppo del quadro costituzionale precedente è confermata dal mantenimento della qualifica di Senato della Repubblica. (Pizzetti F., *Dal bicameralismo perfetto a bicameralismo asimmetrico*, in Astrid, cit., 63 e 67).

La riforma approvata nel 2001 non ha dato buona prova di sé, ed è evidente che alcune competenze (si pensi all'energia, alle grandi reti infrastrutturali o al settore delle comunicazioni; al necessario coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ecc.) dovevano essere, ragionevolmente, riportate in capo allo Stato. Non si può procedere, però, per questo motivo e quasi per assioma ad una complessiva mortificazione delle Autonomie. A tale riguardo le pessime prove date, purtroppo, in tempi recenti dalle classi politiche regionali e locali, finiscono per essere eccedenti rispetto alla riesumazione di un vecchio arnese statalista e passe-partout qual è l'interesse nazionale. Poteva bastare al riguardo la tutela dell'unità giuridico-economica della Repubblica. (Balboni E., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 294).

Proprio nella regione – che nacque come la seconda grande novità nella Costituzione (la prima essendo nientemeno che la Corte costituzionale) - e in una Camera davvero rappresentativa di istanze, interessi, speranze diverse da quelle burocratico-statali che chi crede nell'autonomia locale e nella fecondità dell'art. 5 Cost. deve puntare il proprio gruzzolo di investimenti istituzionali di innovazione. Se cade anche questo baluardo scende a precipizio la notte nel cielo delle autonomie possibili: territoriali; culturali e sociali. (Allegretti U. e Balboni E., *Perché non ci schieriamo sul referendum*, cit.).

Seri dubbi suscita anche il nuovo modello di Stato regionale tracciato dalla riforma, sia per l'eccessivo spostamento del suo baricentro verso l'area statale sia per la delimitazione delle competenze statali e regionali, il quale, per la sua accentuata vaghezza, si presta, anziché a ridurre, ad aggravare la forte conflittualità oggi in atto tra Stato e Regioni. (Cheli E., *Che cosa significa cambiare una Costituzione*, cit.)

E' evidente che...si intende una volta per tutte archiviare la storia del regionalismo italiano, revocando nella sostanza ai parlamenti e giunte regionali quasi tutti i poteri legislativi. L'autonomia regionale rappresenta una significativa posizione della cultura politica. (Galli S.B., *L'azzeramento delle autonomie*, in Guzzetta G. e Pilati A., *La Costituzione più bella del mondo? Argomenti verso il referendum*, cit., 120).

Il pregio migliore della riforma comunque stava in un'idea, patrocinata da molti ed a favore della quale mi sono dichiarato anch'io da tempo, che ha tuttavia avuto una deformata ed immiserita realizzazione: quella non già di portare (o promettere di portare) ulteriori materie e funzioni dal centro alla periferia (qui, anzi, come si è fatto diffusamente notare, si ha proprio l'inverso), bensì di portare la periferia nel centro, di farla centro. Ciò che avrebbe davvero costituito la migliore risorsa a salvaguardia di un'autonomia regionale che una generosa dottrina avrebbe voluto «politica» e che, di contro, si è vista fortemente contratta, non di rado persino svilita, per effetto della morsa a tenaglia azionata dagli organi statali della direzione politica e dal massimo garante della legalità costituzionale che ha offerto generoso avallo alle leggi ed alle decisioni politiche in genere di questi ultimi con cui l'autonomia stessa è stata schiacciata. Come dirò rispondendo alla prossima domanda, tuttavia, proprio qui, a mia opinione, si è avuta conferma della incapacità della riforma di centrare l'obiettivo prefissosi. (Ruggeri A., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 293).

Sulla rappresentanza delle autonomie va ribadito che il nostro Paese non conosce soltanto quelle territoriali, ma anche le autonomie funzionali e quelle sociali (sindacati, volontariato, terzo settore). Siamo sicuri che non vi sia un modo non corporativo di dare voce alle formazioni intermedie, così cruciali nel momento in cui il problema di fondo è la coesione della società? Ancora: all'interno ...della "questione rappresentativa" si colloca il rapporto centro-periferie e in particolare il mantenimento dello Stato regionale e autonomistico disegnato nella Costituzione del 1948 e ulteriormente rafforzato nella revisione costituzionale del 2001. Sul punto, va superata una contraddizione preliminare:

non si può al tempo stesso voler completare, attraverso la partecipazione regionale alla seconda Camera, la revisione del 2001 (che tendeva a un rafforzamento del regionalismo, addirittura con venature “federaliste”) e riaccentrare drasticamente materie e funzioni allo Stato. Un *regionalismo davvero responsabile* richiede un approccio diverso, centrato non sulla quantità di competenze, ma sulla *qualità dei controlli* a tutela dell’interesse generale, alla cui definizione appunto una seconda Camera in qualche modo rappresentativa delle autonomie può dare un contributo importante. (Balducci R., *Le luci e le ombre*, <http://azionecattolica.it>, cit.).

In una società come quella attuale, non è pensabile andare verso un nuovo e sgangherato accentramento statale, svuotando in radice le funzioni delle Regioni ad autonomia ordinaria (e dei relativi enti locali), per di più mentre si mantengono nel pieno delle loro funzioni le Regioni ad autonomia speciale. (De Siervo U., “*Principi da custodire*” e “*Istituti da riformare*”, <http://azionecattolica.it>).

Fortemente problematico – e contraddittorio con la scelta di dar vita al Senato delle autonomie – è poi il netto ridimensionamento delle Regioni ordinarie, che vengono private di gran parte del potere legislativo e sottoposte a penetranti interventi del centro, a differenza delle Regioni speciali, le cui condizioni di maggiore autonomia e di autentici privilegi finanziari (sia pure differenziati tra le cinque Regioni) non vengono messi in discussione, allargando in modo del tutto ingiustificabile la distanza tra le due categorie di Regioni, oltretutto con un rinvio a revisioni di questa specialità malintesa condizionate da accordi con ciascuna Regione interessata, senza alcuna garanzia di adeguamento a vincoli e solidarietà di sistema. (De Martin G.C., *La fatica del discernimento, in vista del referendum*, <http://azionecattolica.it>, cit.).

8.1.- Regioni a statuto speciale

È stato a ragione segnalato 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. (Caravita B., *Riforma costituzionale, Referendum 2016, Le ragioni del Sì*, cit.).

Rimangono immutate le competenze delle 5 Regioni a statuto speciale, con accentuata divaricazione rispetto alle ordinarie, con rischio di grave contraddizioni e di pericolosi squilibri nazionali. (De Siervo U., *Referendum, le domande sulla riforma*, cit.).

Le regioni speciali sono immuni dal processo di cambiamento, in quanto vi potranno essere modifiche nella propria condizione solo se saranno d'accordo e probabilmente non lo saranno mai. Quindi avremo un titolo V nuovo, ricentralizzato ed un titolo V vecchio con un forte decentramento legislativo che si applicherà alle Regioni speciali, con...dubbi sulla possibilità di tenuta. (Antonini L., *Il centralismo torna dominante*, in Guzzetta G: e Pilati A., *La Costituzione più bella del mondo? Argomenti verso il referendum*, cit., 104 s.).

La revisione costituzionale del Titolo V non si applica alle regioni speciali e alle province autonome, in attesa della revisione degli Statuti speciali che avverrà sulla base di una intesa fra Stato, Regioni e Province. Per effetto dell’art. 39, comma 13 del testo di legge costituzionale approvato dal Parlamento le autonomie speciali risulterebbero paradossalmente disciplinate da quattro distinti parametri costituzionali: a) Titolo V del 1948, per alcune limitate norme ancora applicabili; b) legge cost. n. 3 del 2001 (Titolo V vigente), per le competenze “acquisite” dalle autonomie speciali per effetto dell’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2011. La “*clausola di maggior favore*” consente di estendere le

condizioni più favorevoli di autonomia applicando il parametro costituzionale del 2001 e non già quello statutario; c) legge costituzionale n. 1 del 2012 (sul c.d. pareggio di bilancio e finanza territoriale), che si applica pacificamente alle autonomie speciali); d) competenze previste dagli statuti speciali. Si tratta di una prospettiva paradossale che i cui effetti potranno essere attenuati da una revisione profonda dell'ordinamento regionale siciliano di cui lo Statuto speciale è parte. Ma che significa revisione dello Statuto speciale? Quali parti devono essere revisionate? (Verde G., *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana?* cit.).

Si accentua il divario delle competenze a favore delle Regioni a Statuto speciale, sottratte alla applicazione della riforma con una clausola di salvaguardia, nominalmente fino alla redazione dei nuovi Statuti di autonomia, ma con ulteriori elementi di differenziazione e complicazione (Algotino A., *Un progetto* cit., 25); tuttavia in realtà l'applicazione della Riforma, per la parte relativa alle competenze, non entrerà mai in vigore per le stesse Regioni a Statuto speciale, in quanto queste saranno regolate dalle nuove future orme statutarie che saranno adottate con legge costituzionale solo di intesa con le stesse Regioni (Rossi E., *Una costituzione migliore?*, cit., 199).

Si aggrava la differenza di trattamento tra le due tipologie di Regioni. Chiarisco che non condivido affatto la tesi di chi vorrebbe abolire le Regioni a statuto speciale. Ci sono delle ragioni storiche, culturali, economiche per mantenere la specialità, ma non certo ragioni per creare categorie di Regioni così differenziate su tutti i terreni, prima di tutto quello finanziario. Questa è una clamorosa contraddizione della legge, dovuta forse al fatto che, procedendosi a deliberare con maggioranze ristrette (il che già contraddice il principio per cui in materia costituzionale si dovrebbe procedere sempre il più possibile con ampie convergenze), il voto dei deputati e senatori provenienti dalle Regioni speciali era ritenuto essenziale. (Onida V. *La "riforma" costituzionale è dettata dalla demagogia*, intervista di Facchini D., *Altrecoomia*, settembre 2016).

Le cinque Regioni ad autonomia speciale restano escluse dalla drastica riduzione dell'autonomia ... (perfino alla clausola di supremazia !) e vedono mantenuti tutti i loro attuali poteri e privilegi, anzi accresciuti dall'incredibile previsione che le future modificazioni dei loro ordinamenti sarà possibile solo d'intesa con la Regione o la Provincia interessata. In tal modo, senza alcuna discussione pubblica e contraddicendo quanto largamente auspicato sull'avvicinamento delle diverse autonomie regionali, si porrebbero le premesse per un nuovo grande accentramento burocratico, con tutto ciò che ne segue, e si accentuerebbero moltissimo le diseguglianze fra i due tipi di Regioni. (De Siervo U., *Risposte alle domande di Giurisprudenza penale*, settembre 2016; v., *Complessità e lacune del sistema delle fonti normative*, cit., 74).

Nell'art. 39, tredicesimo comma, che ha destato maggiori considerazioni critiche, si mantiene lo status quo per le Regioni ad autonomia speciale, con una formulazione, ancora una volta, poco perspicua e da interpretare, atteso il significato nella lingua italiana dell'espressione "non si applicano fino a" come condizione sospensiva.... Nel caso non è così: perché se vi sarà la revisione degli Statuti si applicheranno le disposizioni in essi previsti..... Ma non basta, perché l'effetto del rafforzamento della specialità è perseguito in una altra direzione. Si stabilisce che la revisione dovrà realizzarsi previa intesa con la Regione interessata.... Le relative trattative saranno svolte dal governo,.... Al di là di questi profili la previsione pone numerosi problemi anche di costituzionalità, su cui sarà chiamata a giudicare la Corte costituzionale. (Rossi E., *Una Costituzione migliore?*, cit., 199 ss.).

E' affermato, invece, del carattere "sacrosanto", in quanto le Regioni a statuto speciale sono regolate di propri Statuti regolate da leggi costituzionali e non dalla Costituzione,

nonché in considerazioni di una serie di ragioni relative alle disposizioni escluse e del mondo della autonomia speciale, già affollato da molte intese. (Carli M., *Luci ed ombre della riforma, alla ricerca delle prime*, in Astrd 271).

V., sulla clamorosa contraddizione in ordine alla esclusione di applicabilità alle Regioni speciali e Province autonome, Onida V., *Una riforma antiregionalista. Regioni ed enti locali nella riforma costituzionale*, in Astrd, cit. 240-.

8.2.- Sulle modifiche relative alle autonomie territoriali (province e comuni)

Gravi perplessità destano le varie modifiche sul versante dei comuni e degli altri Enti locali, con scelte assai discutibili, in contrasto col fondamentale principio autonomistico e del criterio della sussidiarietà, che richiederebbero la massima valorizzazione possibile delle autonomie, con evidente forte rischio di indebolimento delle istituzioni più vicine ai cittadini, che sono – o dovrebbero essere – le prime scuole di democrazia e cittadinanza attiva, oltre che garanzia di servizi pubblici, specie per chi ha maggiori bisogni. (De Martin G.C., *La fatica del discernimento, in vista del referendum*, <http://azionecattolica.it>, cit.).

Il restyling dell'amministrazione locale, introdotto dalla riforma costituzionale, delinea una forma di Stato centralistica, specie con riguardo all'esercizio della funzione legislativa: argomentando non solo nella disciplina della clausola di supremazia statale attivabile in ragione dell'interesse nazionale (potenzialmente idonea a favorire una preminenza dell'indirizzo politico centrale), ma soprattutto nella nuova formulazione dell'art. 117 Cost., laddove assegna allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento dei Comuni e delle Città metropolitane. Da questo punto di vista, il percorso di differenziazione istituzionale suscita qualche dubbio, posto che lo Stato non sempre è in grado di conoscere adeguatamente le realtà territoriali da disciplinare per quanto riguarda funzioni, dimensioni e capacità. ciò vale soprattutto per i Comuni, e comporta la possibilità di un irrigidimento dell'intera disciplina delle autonomie locali, forse non perfettamente compatibile con la ratio della sussidiarietà sancita dall'art. 118 Cost. (Lupo A., *L'impatto della riforma costituzionale Renzi -Boschi sull'assetto delle funzioni amministrative: problemi e prospettive*, cit.).

8.2.1 Abolizione delle Province?

Scompaiono dalla Costituzione le province, un atto necessario per consentire di cancellarle definitivamente. (www-referendum2016.it/indexhtml).

E' operata una decisa semplificazione istituzionale, attraverso la soppressione di qualsiasi riferimento alle province, quali enti costitutivi della Repubblica. (Comitato nazionale Basta un Sì, *Referendum costituzionale: le ragioni del Sì*, cit.).

La riforma porta a compimento il processo di ridisegno del sistema locale, 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). (Caravita B., *Riforma costituzionale, Referendum 2016, Le ragioni del Sì*, cit.).

La soppressione delle Province, in prosecuzione del cammino iniziato con la legge n. 56 del 2014 può essere un merito della Riforma. Tuttavia, pur scomparendo dal testo della Costituzione, continuerebbero ad essere presenti nell'ordinamento giuridico laddove

non vi sia una Città metropolitana (Locatelli A., *Le autonomie locali e la riforma Renzi-Boschi, effetti immediati*, federalismi.it., n. 4/2016; Algostino A., *Un progetto* cit., 25).

La riforma costituzionale è connessa alla legge Delrio, che sopprime le Province, che scompaiono e sono sostituite dalle città metropolitane e dall'area vasta (enti di secondo Livello), ..con una revoca della democrazia di prossimità .(Galli S.B., *L'azzeramento delle autonomie*, in Guzzetta G: e Pilati A.,. *La Costituzione più bella del mondo? Argomenti verso il referendum*, cit., 121).

L'aver optato per l'eliminazione della Provincia non sembra, comunque, comportare la definitiva rinuncia ad un ulteriore livello di governo, accanto alle Città metropolitane (e alle unioni di Comuni); l'art. 40, comma 4, della riforma pare voler perpetuare l'ente intermedio, laddove menziona gli enti di area vasta, rimettendone la relativa disciplina alla legge regionale, nei limiti dei "profili ordinamentali generali" fissati dalla legge statale, Con ciò, da un lato "decostituzionalizza" le Province, dall'altro conferisce rilevanza costituzionale agli enti di area vasta, confermando la «necessità di enti locali intermedi costituenti un secondo livello di governo locale, distinto da quello comunale, sia pure con la possibilità di numerosi intrecci e interrelazioni con quest'ultimo. (Lupo A., *L'impatto della riforma costituzionale Renzi -Boschi sull'assetto delle funzioni amministrative: problemi e prospettive*, cit.).

La nuova formulazione dell'art. 114 Cost. (in combinato disposto con l'art. 40, comma 4, del progetto di riforma) induce a ritenere che per enti di area vasta debbano intendersi unicamente le attuali Province e le "aree montane"; è possibile che le attuali Province, pur se deconstituzionalizzate, continuino ad operare come enti di area vasta, «degradando da enti a rilevanza costituzionale ed autonomia costituzionalmente garantita, a enti disciplinati dalla normativa statale ordinaria. (Lupo A., *L'impatto della riforma costituzionale Renzi -Boschi sull'assetto delle funzioni amministrative: problemi e prospettive*, cit.).

Punto di partenza dell'efficientamento del sistema di governo locale è una sua razionalizzazione insieme allo snellimento attraverso la ridefinizione dell'assetto territoriale della Repubblica ricorrendo ad una abolizione nel testo delle Province, che vengono eliminate solo come lemma, ma non scompaiono del tutto, prevedendosi una competenza legislativa relativamente agli "enti di area vasta" alla legge statale, lasciando disposizioni i dettaglio alle singole leggi regionali. Gli enti di area vasta erano indicati nella legge n.55 del 2014 (c.d. legge Delrio), per fare passare avanti agli occhi dell'elettorato il messaggio propagandistico della riduzione della spesa pubblica, i cui risultati *non sono ancora chiari e valutabili*. (del Giudice F., *La Costituzione rottamata?, commento alla riforma costituzionale*, cit., 55 s.).

Per le Province, come per il CNEL, l'eliminazione dal testo dalla Costituzione non produrrebbe di per sé la loro abolizione, conclusione rafforzata dalla legge Del Rio), con li città metropolitane e enti di area vasta, e dall'art. 40, quarto comma della legge di revisione cost. relativa alla disciplina degli enti di area vasta. (Rossi E., *Una Costituzione migliore?*, cit., 189).

Sulla scarsa rilevanza della soppressione delle Province, v. Cerulli Irelli V., *Sulle modifiche al titolo V*, in Astrid, cit. 229.

Per una demagogia della soppressione di poltrone, all'insegna della soppressione delle Province, in un quadro dei poteri locali più illogico e confuso, v. Onida V., *Una riforma antiregionalista. Regioni ed enti locali nella riforma costituzionale*, in Astrd, cit. 238.

8.3. Sulle modifiche relative alle risorse finanziarie

Desta notevole perplessità un'analisi della riforma che prescinda dalla concreta evoluzione del Titolo V in senso più spostato verso il centro secondo la direttrice principale sviluppata dalla Corte cost., grazie in particolare alla cosiddetta sussidiarietà legislativa e al coordinamento della finanza pubblica. La riforma del Titolo V è quindi in realtà la riforma del Titolo I, ossia un Senato composto per tre quarti da rappresentanti dei legislatori regionali, rompendo la separatezza dei due livelli di legislazione. (Ceccanti S., *Una riforma coerente*, cit.).

È essenziale che la spinta riaccentratrice che pervade la riforma per quanto attiene al riparto di competenze legislative non sia estesa all'amministrazione e sia anzi bilanciata dal punto di vista finanziario, pur nella permanenza delle esigenze di equilibrio della finanza pubblica. Sarebbe importante riprendere un percorso organico di attuazione dell'art. 119 e leggere la questione del riparto delle funzioni amministrative fra gli enti territoriali alla luce dell'art. 118, che la riforma lascia (opportunamente) in buona parte intatto. (Olivetti M., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 320).

Pur riconoscendo i profili positivi della normativa relativa alla allocazione delle funzioni amministrative degli enti territoriali, va evidenziato che la subordinazione dell'autonomia finanziaria di entrata delle Città metropolitane e degli altri enti territoriali ai principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti con legge dello Stato sia potenzialmente idonea a generare conflitti con il principio di adeguatezza che presiede la predetta allocazione, giacché lo stanziamento finanziario disposto potrebbe anche risultare non sufficiente rispetto ai costi di svolgimento di tali funzioni. (Lupo A., *L'impatto della riforma costituzionale Renzi -Boschi sull'assetto delle funzioni amministrative: problemi e prospettive*, cit.).

L'autonomia finanziaria degli enti locali potrebbe essere ulteriormente ridotta con legge dello Stato, che, a sua volta, ha obbligo di regolare procedimenti tesi a individuare costi e fabbisogni standard. E' assai singolare che tale legge, che tocca nel vivo l'autonomia, sia di competenza della sola Camera dei deputati, senza neppure un ruolo rinforzato riconosciuto al Senato. (Rossi E., *Una Costituzione migliore?*, cit., 194).

In ordine all'assetto finanziario delle Regioni e degli enti locali si introduce una serie di modifiche orientate ad una riduzione della loro autonomia finanziaria. (Cerulli Irelli V., *Sulle modifiche al titolo V*, in Astrid, cit. 230 s.).

Si ha un ulteriore passo nel senso dell'accentramento sul tema dell'autonomia finanziaria delle Regioni, con ulteriore sostanziale abbandono del c.d. federalismo fiscale, oltre ad un rigido controllo statale delle entrate. (Onida V., *Una riforma antiregionalista. Regioni ed enti locali nella riforma costituzionale*, in Astrd, cit. 238).

Decisamente criticabile, in quanto centrale nel processo di riforma degli enti territoriali, appare infine la scelta – perpetuata per l'ennesima volta, nonostante una giurisprudenza costituzionale di segno ormai contrario – di non includere in alcun modo le Autonomie speciali nella riforma del Titolo V, soprattutto con riguardo alla necessità di bilanciare il ruolo delle Autonomie speciali con le esigenze di coordinamento della finanza pubblica. (Biondi F., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 298).

9 -Sistema degli organi di garanzia

Il sistema delle garanzie viene significativamente potenziato: il rilancio degli istituti di democrazia diretta, con l'iniziativa popolare delle leggi e il referendum abrogativo rafforzati, con l'introduzione di quello propositivo e d'indirizzo per la prima volta in

Costituzione; il ricorso diretto alla Corte sulla legge elettorale, strumento che potrà essere utilizzato anche sulla nuova legge elettorale appena approvata; un quorum più alto per eleggere il Presidente della Repubblica. Del resto i contrappesi al binomio maggioranza-governo sono *forti e solidi* nel nostro paese: dal ruolo della magistratura, a quelli parimenti incisivi della Corte costituzionale e del capo dello Stato, a un mondo associativo attivo e dinamico, a un'informazione pluralista. (Comitato nazionale Basta un Sì, Referendum costituzionale: le ragioni del Sì, cit.).

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. (Caravita B., *Riforma costituzionale , Referendum 2016, Le ragioni del SI*, cit.).

A proposito del rafforzamento degli organi di garanzia e dei contropoteri, in ogni caso, le relative competenze 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. (Caravita B., *Riforma costituzionale , Referendum 2016, Le ragioni del SI*, cit.).

L'obiezione che la riforma indebolirebbe gli organi costituzionali di garanzia trascura poi alcuni elementi strutturali. L'elezione dal settimo scrutinio in poi del Presidente della Repubblica con una maggioranza dei tre quinti dei votanti non ne fa un uomo della maggioranza parlamentare più di quanto non lo renda tale il sistema vigente (secondo cui dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta), senza contare che nella storia della Repubblica Presidenti eletti a maggioranza assoluta non sono mai stati strumenti della maggioranza più di quelli eletti nei primi due scrutini a maggioranza di due terzi. Né l'elezione di due membri su quindici della Corte costituzionale da parte del Senato porrebbe la Corte alla maggioranza parlamentare. Un esito del genere non fu scongiurato dal Parlamento, ma dalla consuetudine costituzionale invalsa a partire da Einaudi, secondo cui l'atto di nomina dei cinque giudici di spetanza presidenziale è un atto sostanzialmente oltre che formalmente imputabile al Capo dello Stato (cui si aggiungono gli altri cinque giudici eletti dalle supreme magistrature) . già visto letto e catalogato. (Pinelli C., *Obiezioni e repliche sulla riforma costituzionale*, cit.).

Nel Parlamento in seduta comune, con la maggioranza dei due terzi, eleggerebbe praticamente da sola, sia un terzo dei componenti del CSM, sia il Presidente della Repubblica (o, in caso di insuccesso, con i tre quinti dell'assemblea o, infine, dei soli votanti). Il che renderebbe a tal fine irrilevante, il voto dei 100 senatori. (Pace A., *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, cit., e *Riforma costituzionale , Referendum 2016, Le ragioni del NO*, cit.).

Suscita grave perplessità la violazione del principio di eguaglianza (e di razionalità/ragionevolezza), di cui all'art. 3 Cost. (sentenze nn. 18 del 1982, 388 del 1991, 62 del 1992 e 15 del 1996): la più evidente violazione consiste nella macroscopica differenza numerica dei deputati (630) rispetto ai senatori (100), che rende praticamente irrilevante — nelle riunioni del Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica e dei componenti laici del CSM — la presenza dei senatori a fronte del soverchiante numero dei deputati; malgrado si era da più parti suggerito di ridurre i componenti di entrambe le Camere, si è invece diminuito esclusivamente il numero dei

senatori. (Pace A., *Le insuperabili criticità della riforma costituzionale Renzi*, cit. e *Riforma costituzionale, Referendum 2016, Le ragioni del NO*, cit.).

Ai dubbi si aggiunge che il sistema delle maggioranze speciali, che la Costituzione italiana ha previsto per la formazione degli organi di garanzia (presidente della Repubblica, giudici costituzionali, Csm) e per l'approvazione degli atti di garanzia (revisioni costituzionali, regolamenti parlamentari), è storicamente legato al presupposto di una formula elettorale proporzionale: con leggi elettorali che invece affidino automaticamente la maggioranza assoluta anche a un vincitore minoritario, il sistema delle maggioranze speciali risulta incoerente rispetto alle ragioni che ispirarono il Costituente e pertanto si pone (e non da oggi) il problema di introdurre meccanismi diversi. (Balducci R., *Le luci e le ombre*, <http://azionecattolica.it>, cit.).

Il ridotto numero dei Senatori (100) rende poco influente il loro voto nei casi in cui il Parlamento si riunisce in seduta comune (elezione del Presidente della Repubblica consiglio superiore della magistratura), contribuendo ad un'immagine del Senato come organo debole. allo stesso modo come i 95 senatori di provenienza regionale sono part-time (Algotino A., *Un progetto* cit., 19 e 21).

V. anche 9.1.-*Presidente della Repubblica*; 9.2.- *C.S.M.*; 10.- *Corte costituzionale*; 13.- *Statuto delle opposizioni e tutela minoranze linguistiche*: 3.2.1 *Commissioni di inchiesta*

9.1.- Presidente della Repubblica

La riforma innalza la maggioranza richiesta per l'elezione del Presidente della Repubblica, che attualmente può tranquillamente essere decisa dalla maggioranza di governo (basta ricordarsi della prima elezione di Giorgio Napolitano) e in futuro no. (Bin R., *Referendum costituzionale: cercasi ragioni serie per il NO*, cit.).

L'obiezione che la riforma indebolirebbe gli organi di garanzia trascura che l'elezione del Presidente della Repubblica, con una maggioranza dal settimo scrutinio con i 3/5 dei votanti, non ne fa un uomo della maggioranza parlamentare più di quanto non lo renda tale il sistema vigente (dal terzo scrutinio con la maggioranza assoluta). (Pinelli C., *Appunti sulla riforma della Costituzione*, in Astrid, cit., 48).

La riforma prevede che il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento, composto da Camera dei deputati e dall'ibrida istituzione senatoriale.....; dalla settima votazione in avanti sarà sufficiente la maggioranza dei 3/5 dei votanti e non più dei componenti (in pratica una maggioranza assoluta travestita da finta maggioranza qualificata): questo potrebbe comportare la elezione di una figura che, se non condivisa dalle opposizioni entro le prime sei votazioni potrebbe essere espressione partitica della sola maggioranza (eletta con il premio di maggioranza: mono-lista/monocolore, con 391 voti, anche senza un voto delle opposizioni), Quindi del tutto priva della indispensabile funzione di contrappeso, richiesto soprattutto dal superamento del bicameralismo perfetto. (Palma G., *Figli destituenti, I gravi aspetti di criticità della Riforma costituzionale*, cit., 5).

Potrebbe costituire un progresso di garanzia l'elevazione della maggioranza richiesta a tre quinti dell'assemblea dal quarto scrutinio, anziché la maggioranza assoluta (sempre dell'assemblea) al terzo scrutinio; tuttavia questo progresso viene completamente eliminato con la previsione della maggioranza di tre quinti dei solli votanti dal settimo scrutinio. Questo può perfino portare a conseguenze assai discutibili sull'assetto dei poteri di bilanciamento: l'aumento delle maggioranze necessarie paradossalmente può favorire il Governo perché il Presidente potrebbe non essere eletto a lungo (con funzioni presidenziali assunte dal Presidente della Camera) e essere infine (dopo il settimo

scrutinio) il frutto di un'intesa su un candidato debole (cfr. De Siervo U., *Il referendum può nuocere alla democrazia*, La Stampa, cit.).

L'emendamento più rilevante in senso peggiorativo è quello che ha elevato in modo anomalo il quorum per l'elezione del Capo dello Stato, che però, visto il lungo mandato che ricoprirà l'attuale Presidente, potrà essere ragionevolmente corretto. (Ceccanti, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 257).

L'elezione del Presidente della Repubblica da parte della nuova composizione del Parlamento in seduta comune (Deputati 630 e senatori ridotti a 100, con l'eliminazione dei delegati dei Consigli regionali), avviene con la netta prevalenza di peso dei Deputati, combinata dagli effetti sulla composizione della Camera (prodotti dal sistema elettorale dell'Italicum: premio di maggioranza accentuato). Dal settimo scrutinio (con i tre quinti dei votanti e non più della assemblea) viene offerta alla maggioranza parlamentare - formata in base al premio elettorale - la possibilità di eleggere da sola il Presidente. Di conseguenza sono indeboliti la sua legittimazione e il ruolo di garanzia sopra le parti: in astratto è astrattamente ipotizzabile che il Presidente sia eletto con soli 220 voti su 730 componenti dell'Assemblea. (Algostino A., *Un progetto*, cit., 226 s.).

La previsione che, per l'elezione del Presidente della Repubblica, dal settimo scrutinio è sufficiente la maggioranza di 3/5 dei votanti, è un errore secco, come commenta il prof. Angiolini, in quanto anche adottando l'interpretazione più rigorosa (per la validità della votazione si esige la presenza della maggioranza degli aventi diritto), la maggioranza che può eleggere il Presidente è più ristretta di quella per la fiducia al governo. (*Le ragioni del no, Guida al voto per il referendum costituzionale*, cit., 57).

Aumenta il peso della Camera nella scelta del Capo dello Stato. In raccordo con la legge elettorale n. 52 del 2015 (c.d. Italicum), aumenta in proporzione il peso del partito che ha - grazie al premio elettorale conseguito per poter formare il Governo - la maggioranza alla Camera. La previsione delle diverse maggioranze qualificate è stato proposto per compensare lo sbilanciamento a favore del partito che ha la maggioranza dei seggi alla Camera (oltre ai propri rappresentanti in Senato) tende a preservare il carattere "non maggioritario" della scelta del Presidente della Repubblica, che rappresenta l'unità nazionale. Dal settimo scrutinio, però, la maggioranza dei 3/5 è calcolata "sui votanti" e non "sui componenti". Non può escludersi dunque un Presidente eletto con maggioranze parlamentari ridotte (qualora una o più forze politiche decidano di non presentarsi al voto). (Azzariti G., *Modifiche costituzionali in sintesi*, cit.)

Non ritengo probabile che essendo sufficiente, dal settimo scrutinio, « la maggioranza dei tre quinti dei votanti », si corra il rischio di un'elezione presidenziale grazie al voto di soli 15 parlamentari (S. Settis). In teoria ciò sarebbe possibile, ma non in concreto, essendo intuitiva la presenza, al momento del voto, di tutti quei parlamentari che siano ostili agli accordi intercorsi tra i partiti più rappresentati sul nome del futuro Presidente. (Pace A., *Riforma costituzionale, Referendum 2016, Le ragioni del NO*, cit.).

Appare molto pericolosa la disposizione secondo la quale l'elezione a Presidente della Repubblica sarebbe sempre subordinata al conseguimento del sessanta per cento dei voti dei parlamentari o altrimenti alla mancata partecipazione al voto di parti rilevanti dei parlamentari ¹⁷ cioè, riferito a questo fondamentale organo monocratico di garanzia, nella nostra realtà politica significa rischiare di non averlo per anni o di averlo infine con un profilo debolissimo. (De Servio U., *Lettera cari amici*, cit.).

V. anche sub 9.-Sistema di garanzie (in generale).

¹⁷ quorum rapportato ai votanti (nota del redattore):

9.2 -Elezione Consiglio superiore della Magistratura

L'eccessiva differenza numerica dei seggi che compongono la Camera e il Senato (630 e 100) è tale da rendere irrilevante la presenza dei senatori nelle riunioni del Parlamento in seduta comune, quando si tratti di eleggere, tra l'altro, un terzo dei componenti del CSM; malgrado si era da più parti suggerito di ridurre i componenti di entrambe le Camere, si è invece diminuito esclusivamente il numero dei senatori. Infatti il Parlamento in seduta comune, con la maggioranza dei due terzi, eleggerebbe praticamente da sola un terzo dei componenti del CSM, con i tre quinti dei componenti dell'assemblea o, infine, (in caso di insuccesso) dei soli votanti. Il che renderebbe a tal fine irrilevante, il voto dei 100 senatori. (Pace A., *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, cit.;, *Le insuperabili criticità della riforma costituzionale Renzi*, cit., *Riforma costituzionale , Referendum 2016, Le ragioni del NO*,, cit.)

Sono indeboliti gli organi di garanzia. tra cui il CSM: escono più deboli per effetto di questa riforma. Risultano soprattutto compromessi i meccanismi di elezione. (Zaccaria R.. *Riforma costituzionale: alcuni motivi per dire NO al referendum*, www.robertozaccaria.it/riforma-costituzionale, 9 maggio 2016)

E' falso che il Consiglio superiore della Magistratura venga eletto dalla sola maggioranza. A parte l'ovvia considerazione che solo un terzo dei membri del Consiglio superiore della magistratura viene eletto dalle Camere riunite, le maggioranze richieste sono quella dei tre quinti dei componenti nei primi due scrutini, dei votanti dal terzo (art. 22 l. 24 marzo 1958, n.195); i tre quinti dei componenti (378 su 630) sono superiori ai 340 deputati assegnati come premio alla lista più votata. Nel caso di insuccesso (quando si applica la maggioranza dei tre quinti dei votanti), questa può essere raggiunta dal partito, che vince le elezioni, solo se una parte dell'opposizione non vota. Il che significa che comunque non può eleggere i membri laici del Csm da sola.¹⁸ (Curreri S., *Le critiche che la riforma costituzionale non merita*, CEST Ag e in www.huffingtonpost.it, 31 maggio 2016).

Suscita grave perplessità la violazione del principio di eguaglianza (e di razionalità/ragionevolezza), di cui all'art. 3 Cost. (sentenze n. 18 del 1982, 388 del 1991, 62 del 1992 e 15 del 1996): la più evidente violazione consiste nella macroscopica differenza numerica dei deputati (630) rispetto ai senatori (100), che rende praticamente irrilevante — nelle riunioni del Parlamento in seduta comune per l'elezione dei componenti

¹⁸ In realtà è esatto che i soli 340 deputati del partito maggioritario non siano (normalmente) sufficienti ad arrivare alla maggioranza dei tre quinti dei componenti, ma il vero dubbio è la scarsa rilevanza del complesso dei Senatori. In realtà, se fossero esatti i numeri ipotizzati (378 su 630) basterebbero che ai Deputati del partito di maggioranza si aggiungano 38 tra deputati di altri raggruppamenti o senatori, che si arriverebbe ad una elezione; ma i numeri peccano per difetto, in quanto il calcolo andrebbe fatto sul complesso dei componenti del Parlamento in seduta comune: 630 + 100 (o qualche unità in più o in meno a seconda dei Senatori di diritto): quindi 438 su 730, con esigenza di concorso nel voto di altri 98. Ben diverso il computo nella ipotesi di calcolo di maggioranza di tre quinti sui votanti: trattandosi di elemento derivante dalla effettiva partecipazione alla votazione, sarebbe sufficiente un ulteriore numero di voti - oltre quelli dei soli deputati del solo partito di maggioranza - progressivamente inferiore, nel caso di progressiva crescita di deputati o senatori assenti, non partecipanti alla votazione (con 565 votanti e 165 assenti, basterebbero 340 voti). In vero deve tenersi conto che ad assenze della minoranza possono anche corrispondere assenze della maggioranza e che certamente vi sono anche senatori, che possono aderire al voto sul candidato del partito di maggioranza, in modo da far raggiungere il rapporto per i 3/5 dei votanti. Comunque resta la notevolissima inferiorità ponderale del complesso dei Senatori di fronte ai numero dei Deputati, in tutti i casi di elezioni del Parlamento in seduta comune. (*nota del redattore*),

laici del CSM — la presenza dei senatori a fronte del soverchiante numero dei deputati; malgrado si era da più parti suggerito di ridurre i componenti di entrambe le Camere, si è invece diminuito esclusivamente il numero dei senatori. (Pace A., *Le insuperabili criticità della riforma costituzionale Renzi*, cit., e *Riforma costituzionale, Referendum 2016, Le ragioni del NO*, cit.).

V. anche 8.- *Sistema degli organi di garanzia*

10.- Sulle modifiche relative alla Corte Costituzionale, nomine dei giudici

La Camera eleggerebbe da sola tre giudici costituzionali. Il Senato due. (Pace A., *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, cit.).

Aver attribuito al Senato l'elezione di due giudici della Corte costituzionale, non solo introduce una pericolosa rappresentanza di tipo corporativo all'interno dell'organo di giustizia costituzionale, ma rischia di eludere la prescrizione di una maggioranza qualificata per queste elezioni, essendo probabile (a causa dei criteri previsti per la composizione del nuovo Senato) l'esistenza in esso di vasti schieramenti maggioritari. (De Servio U., *Lettera cari amici*, cit.).

Le soluzioni tecniche adottate risultano spesso contraddittorie e confuse: penso in particolare (*tra l'altro*) all'attribuzione al Senato dell'elezione di due giudici costituzionali all'unico scopo di dare un qualche peso ulteriore alla seconda Camera. (Rossi E., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 308)

La previsione, che dei 5 giudici della Corte costituzionale di nomina parlamentare (abbandonato il sistema di elezione in seduta comune delle Camere) 2 giudici siano eletti dal Senato, rischia di introdurre un elemento corporativo in seno alla stessa Corte costituzionale, ponendo il dubbio che questi siano chiamati a difesa degli interessi delle autonomie territoriali con diminuzione di imparzialità della Corte. (Algotino A., *Un progetto* cit., 26).

La Corte costituzionale viene spinta in ambiti più vicini alla politica (esame preventivo della leggi elettorali; molteplici competenze nelle liti Camera/Senato e nei nuovi vizi "formali") e la nomina di due giudici direttamente da parte del Senato può contribuire a politicizzarne maggiormente la composizione. (De Siervo U., *Il referendum può nuocere alla democrazia*, La Stampa, cit.).

V. anche 9.-*Sistema di garanzie (in generale)*

10.1. Controllo preventivo sulle leggi elettorali politiche

Utile la statuizione dell'intervento della Corte costituzionale sulla legge elettorale in via preventiva. (Allegretti U. e Balboni E., *Perché non ci schieriamo sul referendum*, cit.).

Vi è la previsione di controllo preventivo di costituzionalità della legge elettorale (ricorso motivato di iniziativa di almeno un quarto dei deputati un terzo dei senatori, da ritenersi per entrambe le leggi elettorali), con effetti impeditivi della promulgazione in caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale sia che riguardi l'intera legge, sia una parte di essa; inoltre è da escludersi la preclusione, una volta promulgata la legge, per successive questioni in via incidentale. (Panizza S., Romboli R., *Aspettando il Referendum (con il fiato sospeso*, cit., 58 s.).

Rispetto al testo già deliberato dal Senato, la Camera dei deputati è intervenuta sull'art. 73, secondo comma concernente la previsione di un controllo di costituzionalità preventivo sulle leggi che disciplinano l'elezione dei componenti le due Camere. La

modifica ha ad oggetto la determinazione della *minoranza qualificata* che avrebbe titolo per attivare tale ricorso di costituzionalità. A prescindere da tale determinazione, il ricorso in parola affidato all'iniziativa di una minoranza di parlamentari verrebbe a qualificarsi ragionevolmente e sistematicamente come uno strumento strumentale all'esercizio della funzione di opposizione per quanto concerne la Camera, mentre, per quanto concerne il Senato – atteso che mancano (o dovrebbero mancare) i presupposti per il riconoscimento di una autentica funzione di opposizione in capo all'organo, escluso dal circuito fiduciario –, il ricorso in parola verrebbe a qualificarsi o nei termini di una garanzia di tipo corporativo ovvero nei termini di un ricorso nell'interesse di terzi, segnatamente delle Regioni, che però potrebbero avere titolo autonomo e certamente un interesse per un ricorso in via principale. (Toniatti R., *Audizione*, Senato della Repubblica, cit.).

Le disposizioni che regolano la forma di giudizio principale (avanti alla Corte costituzionale) devono trovare applicazione anche con riguardo alla specifica modalità di impugnativa delle leggi elettorali, per quanto non espressamente previsto: Il ricorso, quindi, deve indicare le norme impugnate e i parametri violati, esponendo le ragioni della presunta incompatibilità. Vi è poi una ragione sistematica che spinge lungo questa direzione. Un controllo d'ufficio, ovvero svincolato da specifiche doglianze articolate nel ricorso... sì, sovraesporrebbe il Giudice costituzionale, a parte che, tra l'altro, è difficile poter intuire, mediante il sindacato d'ufficio, tutti gli eventuali profili d'incostituzionalità di una normativa appena approvata. Ciò specie se la si sostiene al fine di ritenere che siffatta forma inedita di controllo escluderebbe la possibilità di sollevare pregiudiziali di costituzionalità in via incidentale. (Vuolo A., *I controlli nel disegno di riforma costituzionale*, cit.).

L'introduzione della possibilità di un giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali da una parte può essere opportuno, ma dall'altra accentua molto il rischio di politicizzazione della Corte costituzionale, chiamata ad intervenire nel caldo di una fortissima polemica politica su una legge mai applicata. Inoltre vi potrebbe essere il rischio di un' imbarazzante successiva impugnativa della legge, che fosse uscita esente dal giudizio preventivo. (De Siervo U., *Risposte alle domande di Giurisprudenza penale*, settembre 2016; V. anche, in ordine alla sommarietà ed imprecisione e rischi di trasformazione del ruolo della Corte cost, De Siervo, *Complessità e lacune del sistema delle fonti normative*, cit., 75.).

Il ricorso preventivo sulle leggi elettorali (su attivazione di un quarto dei deputati e di un terzo di senatori) da un lato ha il merito di introdurre un meccanismo in grado di stroncare sul nascere sistemi elettorali come quelli del Porcellum e dell'Italicum, dall'altro ha il rischio di incidere (data la provenienza del ricorso) sulla imparzialità della stessa Corte, ma in realtà sulla sua sola immagine. (Algostino A., *Un progetto* cit., 26).

Perplessità derivano dalla disciplina sul giudizio preventivo della Corte Costituzionale sulle leggi elettorali, rimanendo aperte questioni cruciali: cosa accadrà in caso di dichiarazione di illegittimità parziale della legge? Le norme non toccate dalla Corte entreranno in vigore? Ancora, potrà la Corte dopo l'entrata in vigore della legge tornare ad occuparsene? (D'Amico, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 258).¹⁹

¹⁹ I problemi indicati non sono nuovi, basta vedere gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale e dottrina sugli effetti delle dichiarazioni di illegittimità parziali di leggi regionali siciliane, nel periodo in cui vi era l'impugnazione preventiva, e sugli effetti non preclusivi per ulteriori questioni (disposizioni non investite dal giudizio di impugnazione principale o profili o parametri nuovi) in successivo giudizio incidentale o per questioni riproposte sempre in un successivo giudizio incidentale dopo una precedente pronuncia di

Sul controllo preventivo della Corte costituzionale sulle leggi elettorali e sulla possibilità di non conseguimento dell'obiettivo in caso di successivo giudizio incidentale di l.c., con motivi diversi da quelli adottati nel ricorso principale. (Rossi E., *Una Costituzione migliore?*, cit., 128 s.).

11.- Sulle modifiche relative alla pubblica amministrazione

Per l'organizzazione dei pubblici uffici(art. 97 Cost., art. 27 testo Riforma) viene mantenuto il rinvio alle disposizioni di legge (riserva di legge) con l'aggiunta della "trasparenza" come criterio accanto al già previsti buon andamento ed imparzialità, recependo in indirizzo legislativo già affermato a partire dalle legge n. 240 del 1990 e richiamato in una serie di previsioni di deleghe legislative, peraltro già ritenuto come strumento indispensabile per attuare un "buon andamento e imparzialità della amministrazione". (Algostino A., *Un progetto*. cit., 27s.).

Occorre osservare che viene attribuito al Senato – anche se in modo *tutt'altro che chiaro* con rischi nell'attuazione, una funzione innovativa di valutazione e verifica, coinvolgente in parte attività e funzionamento del Governo e della pubblica amministrazione, in modo contraddittorio per un organo che non deve dare più la fiducia al Governo. cfr. De Siervo U., *Il referendum può nuocere alla democrazia*, La Stampa, cit.).

All'art. 97, secondo comma, della Cost. viene aggiunto il principio della trasparenza. A rafforzare il concetto, nell'art 119 Cost. relativo all'attività amministrativa verrebbe aggiunto un nuovo comma secondo cui "le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori". Di per sé certamente opportuna, la previsione non sembra naturalmente in grado, da sola, di risolvere i non lievi problemi di funzionamento di molti dei nostri apparati amministrativi né di eliminare i purtroppo frequenti e ripetuti episodi di corruzione che quotidianamente si registrano. (Panizza S., Romboli R., *Aspettando il referendum (con il fiato sospeso*, cit., 47).

Sottolinea il rischio che la riforma costituzionale sia interpretata in maniera troppo centralista ed uniformante del regime locale, tutt'altro che remoto, atteso che, in ragione dell'interesse nazionale, lo Stato potrebbe attrarre in sussidiarietà, attraverso la clausola "spugna", contenuta nel riformato art. 117 Cost., talune funzioni amministrative, con conseguente preminenza dell'indirizzo politico statale sul principio di sussidiarietà verticale e dei suoi corollari e nonché del principio autonomistico sancito dall'art. 5 Cost. e di quello del buon andamento dell'amministrazione. (Lupo A., *L'impatto della riforma costituzionale Renzi -Boschi sull'assetto delle funzioni amministrative: problemi e prospettive*, cit.).

11.1. Trasparenza

Semplificazione e riduzione dei costi delle istituzioni: E' stato aggiunto la costituzionalizzazione del principio di trasparenza della PA. (www-referendum2016.it/indexhtml).

Neutre sono le operazioni di manutenzione che si è inteso apportare ad un testo oggettivamente datato in alcune parti,..... come attività necessarie per ridare movimento,

infondatezza, salve le valutazioni della Corte cost. sulla infondatezza o sulla manifesta infondatezza, ove ritenga la non sussistenza di motivi o di nuovi profili per cambiare la precedente valutazione (*nota del redattore*).

fluidità o regolarità alle istituzioni. Ci riferiamo, in particolare, all'introduzione del principio di trasparenza della PA, con cui si recepisce una consolidata giurisprudenza. (Balboni E., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 315).

Va bene aggiungere la "trasparenza" tra i requisiti dei pubblici uffici (art. 97). La parola non era nel linguaggio politico del 1948, lo è adesso. Forse non è proprio la Costituzione il luogo per dirlo, ma in fondo perché no? (Settis S., *La proposta, La Costituzione non si cambia con un plebiscito*, libertàgiustizia4 maggio 2016)

V. anche sub. 11 *Sulle modifiche relative alla pubblica amministrazione.*

11.2.- Sulle modifiche relative agli organi ausiliari: abolizione del CNEL

Viene soppresso il Consiglio Nazionale Economia e Lavoro, organo costituzionale ausiliario secondo la Carta del 1948. (www-referendum2016.it/indexhtml).

Viene operata una decisa semplificazione istituzionale, attraverso.... l'abolizione del CNEL, (Comitato nazionale Basta un Sì, *Referendum costituzionale: le ragioni del Sì*, cit.).

Tra le novità introdotte dalla riforma alcune sono certamente positive: l'eliminazione del CNEL, per come esso ha funzionato. (Flick G.M., *Intervista sulla riforma della Costituzione*, [www/libertàegiustizia.it](http://www.libertàegiustizia.it), agosto 2016).

Pregi nella riforma, francamente, ne vedo pochi, che nondimeno meritano di essere messi in evidenza.....(tra gli altri,).... la risoluta e fin troppo tardiva cancellazione dalla lavagna costituzionale del CNEL. (Ruggeri A., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 292).

La eliminazione del CNEL è condivisibile, ma è del tutto estranea al resto della revisione e per procedervi non era necessario mettere a soqquadro l'intero funzionamento delle istituzioni. (Pertici A., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 291).

Diranno: non ve ne va bene una; ... Non siete d'accordo nemmeno sull'abolizione del CNEL e la riduzione dei "costi della politica"? Noi diciamo: qualcosa c'è di ovvio, su cui voteremmo pure sì, ma è mescolato, come argomento-specchietto, per far passare il resto presso un'opinione pubblica orientata anti-politicamente. A parte il CNEL, che in effetti s'è dimostrato in questi anni una scatola quasi vuota. (Zagrebelsky G., *I 15 motivi per dire no alla riforma costituzionale*, cit.).

Pessime sono, anzitutto, le *intentiones legis*, per il fatto che esse si mostrano, in prevalenza, compiacenti ed adattive verso l'elettorato, che verrebbe, populisticamente, compiaciuto attraverso l'(asserita) diminuzione della spesa pubblica, per effetto del minor numero di senatori e dei loro non-stipendi, dell'abolizione delle Province e dell'abrogazione del CNEL. A tale proposito, se era giusto, da un lato, sbarazzarsi di un ente poco amato come la Provincia e dell'ingombro di un organo ausiliario ormai svuotato di senso, resta però l'esigenza di non uccidere, per questa via, anche la mediazione sociale e la sussistenza di corpi intermedi che si dimostrassero vitali. (Balboni E., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 223).

Non è del tutto corretto definire, come una soppressione del CNEL (Titolo della legge e rubrica dell'art. 28), l'operazione che si ritiene di realizzare con la semplice eliminazione dal testo costituzionale della relativa previsione, non potendosi escludere, ragionando in astratto, il mantenimento con legge ordinaria. (Rossi E., *Una Costituzione migliore?*, cit., 169).

12 -Strumenti di democrazia diretta: iniziativa popolare

Il sistema delle garanzie viene significativamente potenziato: il rilancio degli istituti di democrazia diretta, con l'iniziativa popolare delle leggi e il referendum abrogativo rafforzati, con l'introduzione di quello propositivo e d'indirizzo per la prima volta in Costituzione; il ricorso diretto alla Corte sulla legge elettorale, strumento che potrà essere utilizzato anche sulla nuova legge elettorale appena approvata; un quorum più alto per eleggere il Presidente della Repubblica. Del resto i contrappesi al binomio maggioranza-governo sono forti e solidi nel nostro paese: dal ruolo della magistratura, a quelli parimenti incisivi della Corte costituzionale e del capo dello Stato, a un mondo associativo attivo e dinamico, a un'informazione pluralista. (Comitato nazionale Basta un Sì, *Referendum costituzionale: le ragioni del Sì*, cit.).

Per le proposte di legge di iniziativa popolare (art. 71 Cost.; art. 11 testo Riforma) viene innalzato il numero delle firme necessarie, triplicandolo da 50.000 a 150.000, con rinvio, tuttavia, per garanzie della discussione e della deliberazione, nei tempi, nelle forme e nei limiti, a futuri regolamenti parlamentari, che restano senza vincoli nella loro determinazione, con conseguenti forti dubbi sulla conseguenze effettive della innovazione, atteso lo scarsissimo successo in sede parlamentare finora conseguito dalla iniziativa popolare. (Algostino A., *Un progetto cit.*, 28).

Gli strumenti di democrazia diretta non vengono favoriti: da un lato si prevede l'innalzamento del numero delle firme necessarie per poter presentare disegni di legge d'iniziativa popolare, dall'altro si rinvia ai Regolamenti parlamentari di stabilire le regole per la presa in esame da parte delle Camere. Si introduce un doppio quorum di validità del referendum in base al numero di sottoscrittori. Si semplifica assai una questione in realtà molto complessa. (Azzariti G., *Modifiche costituzionali in sintesi*, cit.).

Per l'iniziativa legislativa popolare la triplicazione delle firme e il richiamo a regolamento parlamentare sono palliativi ad efficacia limitata, che possono essere garanzie di procedimento e non di contenuto o risultato. (Villone M., *La forma di governo nella legge costituzionale*, in Astrid, cit. 206 s.).

Su problemi relativi alla iniziativa legislativa popolare v. anche Rossi E., *Una Costituzione migliore?*, cit., 157

12.1 -Referendum abrogativo e propositivo

Significativa è 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. (Caravita B., *Riforma costituzionale*, *Referendum 2016, Le ragioni del Sì*, cit.).

La riforma costituzionale rafforza il ricorso al referendum abrogativo (diminuendo sensibilmente il quorum richiesto per la sua validità), che da sempre è considerato il principale strumento di contropotere nei confronti della maggioranza di governo. (Bin R., *Referendum costituzionale: cercasi ragioni serie per il NO*, cit.).

La legge di revisione interviene in materia di istituzione di strumenti di consultazione degli interessi, con la definizione, nella disposizione costituzionale, della previsione di tali istituti, ma istituzione e disciplina degli stessi sono rimessi alla fase attuativa, di livello costituzionale (quarto comma nuovo articolo 71 Cost.), il quale reca, dopo l'esplicitazione dell'intendimento di valorizzare il ruolo dei cittadini all'attività legislativa, il

rinvio a futura legislazione costituzionale delle modalità (condizioni ed effetti) attraverso cui costruire l'impianto dei nuovi istituti di partecipazione. Un profilo di interesse risiede in questa ultima disposizione circa la previsione dell'istituzione di forme di consultazione degli interessi, benché il rinvio alla legislazione attuativa (legge costituzionale) compiuto anche sul punto impedisca di operare qualsivoglia considerazione di dettaglio. (Ronga U., *La partecipazione nel progetto di revisione della Costituzione*, cit.).

Il condivisibile tentativo di rivitalizzare gli istituti di democrazia diretta ha prodotto alcune innovazioni di non particolare consistenza ma comunque interessanti. Paradossale è, invece, che il nuovo quarto comma dell'art. 70 parli addirittura del tema (davvero arduo e difficile) dei referendum popolari propositivi e di indirizzo, ma solo per rinviarne l'eventuale disciplina ad una futura legge costituzionale. (De Siervo U., *Risposte alle domande di Giurisprudenza penale*, settembre 2016).

Quanto ai referendum popolari propositivi e d'indirizzo, la riforma Boschi ("nuovo" art. 71 comma 4) si limita a rinviare ad un'altra futura legge costituzionale, per cui il "nuovo" art. 71 comma 4 si risolve in una mera promessa, anche se i sostenitori del Sì ne parlano come di un risultato acquisito (I. Nicotra). (Pace A., *Riforma costituzionale , Referendum 2016, Le ragioni del NO*, cit.).

Una novità (immediatamente efficace) è relativa al referendum abrogativo. In forza di essa è stato aggiunto, in pessimo italiano, che «La proposta soggetta a referendum» si ritiene approvata dalla «maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati» «se avanzata da ottocentomila elettori» ("nuovo" art. 75 comma 4). Il che verrebbe senz'altro incontro alle istanze referendarie dei partiti rappresentati in Parlamento (*non invece delle formazioni sociali non strutturate*, notoriamente penalizzate dalle capziose difficoltà per la raccolta delle firme. (Pace A., *Riforma costituzionale , Referendum 2016, Le ragioni del NO*, cit.).

Sull'iniziativa legislativa popolare attraverso i referendum è positivo il fatto che siano d'ora in avanti previsti i referendum propositivi, mentre cambiano in modo ragionevole i quorum per il referendum abrogativo. (Allegretti U. e Balboni E., *Perché non ci schieriamo sul referendum*, cit.).

Il principale problema del referendum abrogativo ...è stato quello del raggiungimento del quorum, risolto, qualora il numero delle firme raggiunga 800.000, con il riferimento alla maggioranza dei votanti delle ultime elezioni della Camera dei deputati e non più degli aventi diritto. Del tutto irrazionale è che questo antidoto...venga applicato come premio.... solo in detta ipotesi E non come soluzione generale dal momento che l'istituto è chiaramente ad uso della minoranza ed il raggiungimento di un numero più alto di firme è certamente più facile per una minoranza organizzata rispetto a quella non collegata a partiti o sindacati. (Panizza S., Romboli R., *Aspettando il Referendum (con il fiato sospeso*, cit., 36 s.).

Quanto alla abrogazione di leggi mediante referendum abrogativo (art-75 Cost.; art. 15 testo Riforma) viene introdotta una differenziazione di quorum richiesti per l'approvazione ragguagliate al numero di firme raccolte, prevedendosi per 500mila o 800mila firme rispettivamente la maggioranza degli aventi diritto al voto e quella dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati: con ciò si crea una via privilegiata e più facile (tenuto conto dell'andamento delle partecipazioni alle consultazioni referendarie e alla elezioni della Camera) per il maggior numero di firme, reso possibile solo attraverso un supporto di partiti o organizzazioni preesistenti. (Algostino A, *Un progetto*, cit. 28).

La riforma costituzionale comprende alcune innovazioni positive, ma di gran lungo diminuite di immediatezza e concretezza, in quanto rinviate a futura normativa, in alcuni

casi anche senza un contenuto concreto, come quelle relative: ai referendum popolari propositivi e di indirizzo e ad altre forme di consultazione con possibilità di estenderle alle formazioni sociali (art. 71, Cost., art. 11 testo Riforma), tuttavia con rinvio ad una futura legge costituzionale per le condizioni e gli effetti, con il limite della finalità di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche e un ulteriore rinvio ad una altrettanto successiva legge bicamerale per le relative modalità di attuazione. (Algostino A., *Un progetto*. cit., 27s.).

Per il referendum *propositivo e di indirizzo* v. anche Villone M., *La forma di governo nella legge costituzionale*, in Astrid, cit. 215 s..

13 Statuto delle opposizioni e. tutela minoranze linguistiche

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). (Caravita B., *Riforma costituzionale, Referendum 2016, Le ragioni del SI*, cit.).

Sono sanciti dal nuovo art. 64, secondo comma, Cost. «i diritti delle minoranze parlamentari» e lo «statuto delle opposizioni», che però verranno interamente disciplinati dai regolamenti delle due Camere, non essendo stati stabiliti in Costituzione precisi indirizzi, né attribuiti a singoli o a minoranze qualificate specifici poteri ispettivi e di controllo (salvo che per l'impugnazione delle leggi elettorali). (Troilo S., *In vista del referendum d'autunno: piccolo Vademecum delle Riforme costituzionali*, Iustizia, n. 3/2016, 335 ss., cit.).

Tra gli emendamenti peggiorativi citerei soprattutto quello che riconduce alla competenza legislativa concorrente la disciplina della rappresentanza delle minoranze linguistiche; una dizione che farà scorrere fiumi di parole agli interpreti, posto che il suo significato appare del tutto oscuro in sé, e alla luce della giurisprudenza costituzionale in questo campo. (Caretto P., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 257).

Vi è inadeguato rafforzamento del sistema delle garanzie per le opposizioni parlamentari, a fronte del rafforzamento della posizione del Governo e della sua maggioranza, conseguenza anche della contemporanea riforma elettorale. Il riconoscimento dei diritti delle minoranze e allo statuto delle opposizioni è integralmente rinvio, quanto alla sua effettività, alle previsioni dei regolamenti parlamentari. (Rossi E., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 308).

Non sussiste un esplicito riconoscimento delle garanzie per le opposizioni, il quale viene demandato ai regolamenti parlamentari, con la conseguenza che sarebbe il partito politico avente la maggioranza parlamentare, grazie all'Italicum, a precisare i contenuti dei diritti dell'opposizione. (Pace: A., *Le ragioni politiche e giuridiche per dire NO alla riforma costituzionale di Renzi-Boschi*, cit.).

Alcune garanzie innovative sono diminuite di immediatezza e concretezza, in quanto rinviate a futura normativa, in alcuni casi anche senza un contenuto concreto, come quelle relative: alla garanzia dei diritti delle minoranze parlamentari e allo statuto delle opposizioni (art. 64 Cost., art. 6 testo Riforma): con un semplice rinvio, ad una regolamentazione rispettivamente nei Regolamenti delle Camere e nel Regolamento della

Camera, con una distinzione che sembra collegare “l’opposizione” alla fiducia al Governo riservata alla sola Camera dei deputati. (Algotino A., *Un progetto*. cit., 27s.).

La riforma costituzionale comprende alcune innovazioni positive, ma di gran lungo il riconoscimento dei diritti delle minoranze e allo statuto delle opposizioni è integralmente rinvitato, quanto alla sua effettività, alle previsioni dei regolamenti parlamentari. (Rossi E., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, Quaderni costituzionali, cit., 308).

Per il c.d. statuto dell’opposizione, senza garanzia di contenuto o risultato, vi è solo garanzia di procedimento che resta nelle mani di una maggioranza parlamentare attraverso i regolamenti parlamentari. (Villone M., *La forma di governo nella legge costituzionale*, in Astrid, cit. 214 s.).

Sul rinvio a Regolamenti parlamentari, se non venga precisato in alcun modo, a livello costituzionale, i contenuti dello statuto delle opposizioni, in presenza di rafforzamento della maggioranza governativa, v. Rossi E., *Una Costituzione migliore?*, cit., 150.

V. anche Manzella A., *Rinvio plurimo ai regolamenti parlamentari E rigidità costituzionale alla prova del referendum*, in Astrid, cit., 309.

Si porranno problemi interpretativi per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche, in relazione alla previsione dell’art. 117, terzo comma), che attribuisce alle Regioni la potestà legislativa “in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche”. (Rossi E., *Una Costituzione migliore?*, cit., 87).

Per ciò che attiene al sindacato parlamentare, essendo stato eliminato il Senato come contropotere esterno — che è falso affermare che non sia mai stato esercitato —, avrebbero dovuto essere doverosamente previsti quanto meno dei contropoteri “politici” interni. Il che non è avvenuto nel testo della riforma in quanto il “nuovo” art. 64 rinvia ai regolamenti delle due Camere la garanzia dei «diritti delle minoranze parlamentari» e al regolamento della Camera dei deputati la disciplina lo statuto delle opposizioni ». Essendo però, i regolamenti parlamentari approvati a maggioranza dei componenti dell’assemblea, è di tutta evidenza che, grazie all’Italicum, sarà il partito di maggioranza a condizionare il destino dei diritti delle opposizioni (giustamente critica sul punto M. Manetti, 2015). (Pace A., *Riforma costituzionale , Referendum 2016, Le ragioni del NO*, cit.).

14 Sulle norme transitorie

A contraddire le frequenti (e ingiuste) accuse di disordine normativo, quando non di sciatteria, 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 riorganizzazione amministrativa). (Caravita B., *Riforma costituzionale , Referendum 2016, Le ragioni del SI*, cit.).

15 Sulla qualità e tecnica di redazione del testo normativo della riforma

Il testo non è, né potrebbe essere, privo di difetti e discrasie. Ma dobbiamo tutti essere consapevoli che, in Italia come in ogni altro ordinamento democratico , le riforme le fanno necessariamente i rappresentanti del popolo nelle assemblee politiche, non comitati di

esperti: e nelle assemblee la ricerca del consenso impone compromessi, impedisce astratte coerenze, mette talvolta in secondo piano dettagli in nome del prevalente interesse a un esito complessivo utile. Nel progetto, peraltro, non ci sono scelte gravemente sbagliate o oggettivamente divisive (per esempio in materia di forma di governo: l'Italia rimane una repubblica parlamentare!), diversamente da alcuni dei precedenti (Commissione D'Alema 1997-1998, Progetto del centro-destra 2005-2006 ecc.). (Comitato nazionale Basta un Sì, Referendum costituzionale: le ragioni del Sì, cit.).

Il giudizio, dal punto di vista stilistico e linguistico, sul testo della riforma è certamente critico. Ma dobbiamo capire la causa della scarsa qualità del testo. Il dibattito parlamentare si è svolto in modo inaccettabile con episodi davvero terribili: come dimenticare i milioni di emendamenti presentati dal sen. Calderoli? Però un Parlamento – e un Senato, in particolare – che si produce in simili performance costituisce la migliore giustificazione dell'urgenza della riforma. Siamo scesi al livello peggiore della storia parlamentare dell'Italia repubblicana. Le mosse tattiche e la ricerca della spettacolarità hanno impedito che si sviluppasse un dibattito serio, lasciando il posto a prese di posizione del tutto ingiustificate. Il risultato è che il testo proposto dal Governo non è stato migliorato in nessuna parte, mentre sono stati cancellati i tratti più interessanti circa la composizione del Senato, oscurando quella funzione di rappresentanza degli interessi (Bin R., *Intervista* a cura di Turazza M., *Nuova Polizia e riforma dello Stato*, 2016).

Il buon funzionamento istituzionale è un grande valore democratico, ma presuppone necessariamente l'esistenza di discipline costituzionali chiare e coerenti.E, invece, nel testo adottato il disegno istituzionale è davvero inadeguato e sono confuse le tecniche redazionali utilizzate: allora è evidente che ne deriva un sistema profondamente squilibrato, confuso e quindi notevolmente dannoso. (De Siervo U., *“Principi da custodire” e “Istituti da riformare”*, <http://azionecattolica.it>).

Un testo scritto male, a tratti incomprensibile e ambiguo, che complicherà - invece di snellire - l'iter della legge, senza significativi risparmi sui costi della politica. (Facchini D., *Le ragioni del no, Guida al voto per il referendum costituzionale*, cit.).

Su taluni aspetti discutibili di drafting del testo della riforma vedi Panizza S., Romboli R., *Aspettando il referendum (con il fiato sospeso*, cit., 20 s.); Rossi E., *Una Costituzione migliore?*, cit., 213 ss.

Sulle difficoltà linguistiche e giuridiche interpretative - applicative delle norme sulla composizione del Senato v. anche ampiamente Panizza S., Romboli R., *Aspettando il Referendum (con il fiato sospeso*, cit., 26 s.).

V. anche 14. Norme transitorie

16.- Sul collegamento e sui riflessi derivanti dalla nuova legge elettorale politica (Italicum)

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. (Caravita B., *Riforma costituzionale, Referendum 2016, Le ragioni del Sì*, cit.).

Trovo che siano fuori luogo i pur frequenti gridi di allarme sul pericolo di una svolta autoritaria. La legge elettorale non è certo perfetta e sicuramente altre soluzioni sarebbero state preferibili, ma di certo rappresenta un passo avanti rispetto non solo al porcellum nel suo testo originario, ma anche in quello “corretto” dalla sent. 1/2014 della Corte costituzionale. Troppo si è esagerato il pericolo che una minoranza “occupi il potere”

grazie al premio di maggioranza, come se il sistema di ballottaggio non consenta comunque agli elettori di scegliere e non garantisca a chi vince al secondo turno la maggioranza assoluta dei voti; mentre se una formazione politica raggiunge il 40% dei consensi è assai probabile che, per l'effetto pro-maggioritario dei collegi piccoli, non sarà molto lontana da ottenere la maggioranza assoluta dei seggi. (Bin R., *Le domande dei "Quaderni costituzionali"*, Quaderni costituzionali, n. 2/2016, 219 ss.).

Non convince l'altra questione di metodo, quella secondo cui il No alla riforma costituzionale sarebbe imposto, più che dal contenuto di questa, dal suo legame con la riforma elettorale, che pure non sarà oggetto del referendum confermativo. Certo, il nesso tra le due riforme è indubbio, sia in quanto il governo ha voluto entrambe le riforme, sia perché la riforma elettorale necessita dell'approvazione di quella costituzionale per poter funzionare secondo la logica maggioritaria cui è ispirata. E l'Italicum è una legge elettorale per più aspetti discutibile. Anche se l'argomento secondo il quale sarebbe una legge antidemocratica è a sua volta una forzatura, alcune sue componenti (il 'vincitore a ogni costo; il sistema di preferenze limitate; le candidature multiple; una distribuzione sui seggi su scala nazionale che rischia di produrre ricadute casuali nei collegi, ecc.) e la loro combinazione sollevano legittime perplessità. Tuttavia l'interpretazione del voto referendario come un voto riguardante non solo la riforma costituzionale, ma anche quella elettorale rischia di produrre un effetto paradossale in caso di vittoria dei No: che la riforma costituzionale non entrerà in vigore, ma la riforma elettorale (già approvata) resterà legge dello Stato e verosimilmente si applicherà nelle elezioni anticipate che seguiranno una eventuale vittoria del No nel referendum.....Si discuta, dunque, del merito. (Olivetti M., *Metodo corretto, discutiamo il merito*, Avvenire, cit.).

Indipendentemente dai suoi contenuti, che ricalcano singolarmente quelli dichiarati incostituzionali della legge Calderoli e che per tale ragione meritano censura, l'aver dettato "a costituzione invariata" una legge elettorale maggioritaria per la sola Camera, mentre il Senato dovrebbe essere eletto, sempre a costituzione invariata, con un sistema proporzionale – scaturito dalla legge Calderoli come emendata dalla Corte ... rappresenta – è bene dirlo con chiarezza – una potentissima forma di pressione sugli elettori che dovranno dire la loro nel referendum costituzionale, in quanto finisce col presentare artatamente scenari "catastrofici" in caso di reiezione della riforma (Sorrentino F., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, cit.).

La riduzione della democrazia è per la verità quasi sempre riferita non alla riforma costituzionale in quanto tale, ma al fatto che entrebbe in vigore contestualmente a una legge elettorale che alla Camera introduce un sistema maggioritario che assegna un premio in seggi alla lista che abbia ottenuto almeno il 40% dei voti, o diversamente la maggioranza assoluta nel turno di ballottaggio. Sarebbe questo l'elemento cruciale della "personalizzazione", solo facilitato ma non di per sé determinato dalla eliminazione dell'obbligo per il Governo di ottenere la fiducia del Senato. (Pinelli C., *Obiezioni e repliche sulla riforma costituzionale*, cit.).

Una riforma della Costituzione, che dovrebbe durare oltre le stagioni politiche, è cosa diversa da una semplice riforma della legge elettorale. Certo è che veniamo da ventidue anni di maggioritario, undici dei quali con premio di maggioranza. La differenza è che l'Italicum assegna il premio alla lista, non anche a una coalizione di liste (il che significa impedire la frammentazione delle maggioranze) e lo assegna a condizione che abbia ottenuto una soglia abbastanza ragionevole come il 40% dei voti o la metà più uno dei voti al ballottaggio. Sulla legittimità costituzionale di questa scelta si pronuncerà come è noto la Corte costituzionale. (Pinelli C., *Obiezioni e repliche sulla riforma costituzionale*, cit.).

E' necessario leggere la riforma costituzionale insieme alla riforma elettorale. E' un tentativo con aspetti positivi, diretto a fare in modo che il sistema possa decidere..Ho l'impressione che domani i poteri saranno Esecutivo, Giudiziario e Presidenza della Repubblica. Non vedo la Camera come potere, perché la maggioranza parlamentare sarà legata, come avviene per i Consigli regionali, al carro del Presidente del Consiglio. (Violante L., *Ancora lungo il cammino delle riforme*, in Guzzetta G: e Pilati A., *La Costituzione più bella del mondo? Argomenti verso il referendum*, cit., 131).

Tra gli aspetti da sottolineare:la connessione tra la riforma costituzionale e quella della legge elettorale È In base ad essa che si realizza la democrazia indiretta e la trasformazione dei voti in seggi parlamentari e quindi la formazione di una maggioranza. (Panizza S., Romboli R., *Aspettando il Referendum (con il fiato sospeso) Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., 12).

Il testo della legge elettorale, risultante dallo stralcio della parte relativa alla elezione del Senato (12 marzo 2014)..... con la "rimozione" dello stesso Senato dal meccanismo elettivo lascia emergere la stretta relazione tra la nuova legge elettorale e ..la revisione costituzionale che .. verrà pubblicata sul sito del governo proprio quel giorno.La distorsione della rappresentanza prodotta dalla nuova legge elettorale è il binario che corre parallelo alla revisione costituzionale. E' lo scheletro di quella che Lorenza Carlassarre definisce la "verticalizzazione progressiva del potere. (*Le ragioni del no, Guida al voto per il referendum costituzionale*, cit., 17, 26).

Unaspetto su cui è importante trovare una condivisione è il rapporto tra forma di governo e sistema elettorale. È vero, per contro, che la legge elettorale o, più correttamente, la formula elettorale influenzano sempre il funzionamento della forma di governo. Nessun dubbio allora circa la centralità della discussione sulla legge elettorale, anche alla luce della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale che,non ha mancato di ammonire la politica circa alcune esigenze minime di rappresentanza e di rapporto tra candidati ed elettori che non possono mai essere dimenticate. (Balducci R., *Le luci e le ombre*, <http://azionecattolica.it>, cit.).

Si possono condividere talune soluzioni finalizzate a rafforzare il potere esecutivo, anche se va detto con chiarezza che si prospetta il rischio di emarginare ulteriormente il Parlamento, a maggior ragione per via del nesso stretto con il nuovo sistema elettorale maggioritario approvato per la Camera dei deputati, che finisce per introdurre di fatto una sorta di premierato forte, senza adeguati contrappesi e con il rischio di derive verticistiche o oligarchiche, ben oltre la razionalizzazione della forma di Governo parlamentare auspicata già dall'o.d.g. Perassi in Assemblea costituente. (De Martin G.C., *La fatica del discernimento, in vista del referendum*, <http://azionecattolica.it>, cit.).

Il punto vero di scontro che, silenziosamente (ma mica tanto) sottende il dibattito di questi giorni su referendum costituzionale, non è neppure su di un sistema con premio di maggioranza che moltiplica e trasforma la minoranza (assoluta) in maggioranza (assoluta , con richiamo alle esperienze di Gran Bretagna e Francia), ma sul fatto che il premio vada ad un solo partito, esattamente come è previsto nell'Italicum. Il referendum si sta, purtroppo, riducendo a questo e all'elettore la vera domanda che viene posta è se vuole approvare un sistema che, abolendo il senato elettivo, e combinandolo con il nuovo sistema elettorale consenta ad un solo partito di governare pur non avendo dietro di sé la maggioranza assoluta del paese. (Pinto F., *Referendum costituzionale, Italicum... e Purgatorio*, cit.).

Tutto il dibattito di questi giorni (o anni) ruota intorno alla domanda fondamentale e cioè se sia corretto che dal risultato elettorale esca un solo vincitore. Il punto qui non è se il sistema sia con o senza ballottaggio, ma se l'elettorato minoritario possa

comunque scegliere un vincitore, minoritario, evidentemente, perché se fosse tale da superare la metà dell'elettorato il problema neppure si porrebbe. (Pinto F., *Referendum costituzionale, Italicum... e Purgatorio*, cit.).

Riforma costituzionale e legge elettorale sono due leggi di natura diversa. Ma il combinato disposto evidenzia un progetto unitario, come uniche sono le ragioni che inducono a ravvisare un effetto perverso di concentrazione di potere nelle mani del governo, a scapito del rispetto del principio di autonomia del Parlamento, con ulteriore squilibrio della forma di governo, mentre il più serio dei problemi da farsi carico doveva essere in senso inverso a quello proposto. (Azzariti G., in *Referendum, Le domande sulla riforma*, cit.).

Grazie all'Italicum il rapporto tra legge costituzionale e legge elettorale è stato invertito, costituendone il "perno". È infatti l'Italicum, approvato per primo, ad individuare il vero obiettivo del combinato "legge costituzionale – legge elettorale", e cioè (L. Carlassare). «verticalizzare il potere e gestirlo senza ostacoli e limiti da parte di nessuno, cittadini compresi». (Pace A., *Le insuperabili criticità della riforma costituzionale Renzi*, cit.).

Le modifiche costituzionali, integrate dall'Italicum non sono una semplice operazione tecnica per incidere sulla funzionalità delle istituzioni, ma il cuore di un progetto politico di trasformazione della democrazia e del sistema dei diritti e delle regole di convivenza. Il perno del nuovo sistema elettorale è il premio di maggioranza, che consente alla lista,, che ottiene più voti ed almeno il 40% dei consensi di ottenere il 54% (340) dei seggi disponibili; in caso di mancato raggiungimento dell'anzidetta soglia minima, è previsto un secondo turno di ballottaggio tra le due liste più votate, purché superino la soglia di sbarramento del 3%. Alla lista vincitrice del ballottaggio sono attribuito 340 seggi; i restanti 290 sono per 12 seggi assegnati alla Circoscrizione estero al primo ed unico turno e per 278 seggi ripartiti proporzionalmente ai voti ottenuti dalle altre liste, che abbiano superato lo sbarramento del 3% al primo turno. A ciò si aggiunge la previsione di ripartizione dei seggi in 100 collegi elettorali, che unita al blocco dei capilista - che vengono eletti automaticamente in caso la lista raggiunga la percentuale per ottenere almeno un seggio – rende poco rilevante le preferenze espresse dai votanti, in dissonanza con la sentenza n.1 del 2014 della Corte costituzionale che aveva dichiarato illegittimo il precedente sistema (c.d. porcellum) proprio per una alterazione profonda della composizione della rappresentanza popolare ed una eccessiva compressione della libertà di scelta dell'elettore. (Algotino A, Ciotti L., *Modifiche cit., Introduzione*. 8 ss.; Algotino A., *Un progetto cit.* 29 s.).

Siamo sicuri che il cosiddetto Italicum rispetti lo standard della sentenza n. 1 del 2014? Che esso non produca "un'eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma. Cost." (come si esprime la sentenza sent. n. 1 del 2014 della Corte cost.? (Balducci R., *Le luci e le ombre*, <http://azionecattolica.it>, cit.).

Il dubbio più forte che il testo attuale della revisione costituzionale attiene al legame (dichiarato) tra una riforma che concentra saggiamente la responsabilità politica in una sola Camera e una legge elettorale che, ..., dà al partito più forte un potere quasi assoluto nel quadro di una formula elettorale apparentemente proporzionale e in realtà iper maggioritaria, senza però poter beneficiare di quegli elementi che rendono tollerabili i modelli maggioritari (collegio uninominale, competizione locale-nazionale). (Balducci R., *Le luci e le ombre*, <http://azionecattolica.it>, cit.).

Con un sistema maggioritario come quello introdotto dal cosiddetto *Italicum*, che è sostanzialmente una riedizione del vecchio *Porcellum*, la sera delle elezioni non si saprà soltanto chi ha vinto, come vantano i suoi sostenitori, ma anche che per cinque anni saremo governati da un capo, espressione di una minoranza trasformata automaticamente in una maggioranza assoluta, che ben difficilmente sarà in grado di sfiduciarlo. Avremo così la trasformazione della nostra democrazia parlamentare in quello che Leopoldo Elia chiamò un “premierato assoluto”. (Ferraioli L., *Contro il “premierato assoluto”*, *Intervista*, *Altraeconomia*, cit.).

A una legge elettorale non si può chiedere soltanto che produca una maggioranza governante e che legittimi il leader del momento, ma altresì (e forse soprattutto,) che favorisca l'esercizio di quel dovere *civico* di cui parla l'art. 48 della Costituzione: un dovere che, nelle democrazie contemporanee, appare sempre più recessivo e negletto, stretto com'è tra la diffusione di un soggettivismo esasperato, la conseguente crisi della rappresentanza, il discredito dei soggetti istituzionali e di molti corpi intermedi, a cominciare da quei *partiti* cui la Costituzione ha affidato un ruolo delicato quale quello di essere strumenti affinché i cittadini possano concorrere, con metodo democratico, nientemeno che a determinare la politica nazionale. (Balducci R., *Le luci e le ombre*, <http://azionecattolica.it>, cit.).

La “rigidità” di una costituzione, come noto, ha una dimensione meramente formale e una sostanziale. La dimensione meramente formale consiste in ciò che la Costituzione non può essere modificata da una legge ordinaria, ma è necessario un procedimento diverso e apposito. La dimensione sostanziale, prevalente e che costituisce la ratio della dimensione formale, consiste in ciò che la Costituzione resta sottratta alla disponibilità della maggioranza politica di turno. La riforma Renzi-Boschi si caratterizza per svuotare la dimensione sostanziale di questo principio sotto molteplici profili. (Farri F., *Riforma Renzi-Boschi: perché votare e votare no*, cit.). Il fatto che entrambe le leggi (legge elettorale *Italicum* e legge di revisione costituzionale), che concorrono, con un vincolo di reciproca integrazione e giustificazione, a costituire il nuovo sistema istituzionale siamo “sub iudice” (quella elettorale in senso tecnico ... e quella di revisione in senso atecnico, in quanto soggetta a referendum) non impedisce un esame di coerenza dell'assetto da esse introdotto con il principio democratico e, in particolare, con quello della rappresentanza politica che lo informa (con richiamo alla sent. 1/2014 della Corte cost.). ...Lo scarto tra consensi e seggi, prodotto dagli esiti del ballottaggio, appare ancora affetto dal medesimo vizio distortivo rilevato a carico del *Porcellum*.....Il rischio è quello di indebolire la Camera dei deputati nei confronti del Governo e di accentrare in capo a quest'ultimo (o meglio in capo al Primo Ministro) la responsabilità pressoché esclusiva delle decisioni (poteri decisionali).... Il sistema rischia di essere lacerato da tensioni e conflitti sociali e in definitiva di cedere presto alla instabilità politica, a discapito delle esigenze di governabilità, a cui risulta ispirato. (Deodato C., *Perché può saltare il ballottaggio*, cit.).

V. anche sulla correlazione e sui difetti dell'*Italicum*, Passigli S., *Forma di governo e leggi elettorali. Il caso dell'Italicum*, in Astrid cit., 323; Russo V., *Riforma costituzionale e legge elettorale riducono il pluralismo istituzionale*, in Astrid cit., 337; sul legame della riforma con l'*Italicum* Palma G., *Figli destituenti*, cit. 68, 77

17.-Sulla completezza o mancanze della riforma costituzionale

Nel progetto non c'è forse tutto, ma c'è molto di quel che serve, e non da oggi. (Comitato nazionale Basta un Sì, *Referendum costituzionale: le ragioni del Sì*, cit.).

Non si può sfuggire al dato cruciale, per il quale una revisione costituzionale di tale portata avrebbe dovuto essere condotta, fin dall'inizio, con quelle doti di "solemnità", apertura, sobrietà e cura dell'insieme (comprese la comunicazione e la propaganda) che sono, invece, clamorosamente mancate. (Allegretti U. e Balboni E., *Perché non ci schieriamo sul referendum*, cit.).

E' irragionevole riformare la decretazione d'urgenza, ma non la delegazione legislativa (v. anche Pace A.; *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, cit.), prevedere una velocissima corsia preferenziale per progetti di legge essenziali per il programma di governo, ma complicare molto le procedure legislative ordinarie per il diverso ruolo che si attribuisce alle due Camere. (De Siervo U., "*Principi da custodire*" e "*Istituti da riformare*", <http://azionecattolica.it>).

Il vero problema (*non affrontato*) è quello di rifondare il sistema e le responsabilità dei partiti politici (e del loro finanziamento pubblico, come nella stragrande maggioranza dei paesi europei), non quello di togliere ad essi il diritto e il dovere di indicare i capilista. (Bin R., *Le domande dei "Quaderni costituzionali*, Quaderni costituzionali, n. 2/2016, 219 ss.).

Nella riforma manca un accenno a ipotesi di normazione, che non siano quelle della legge, degli atti con forza di legge, dei regolamenti e delle altre tradizionali fonti. (Malaschini A., *Osservazioni sul nuovo procedimento legislativo*, in Pisicchio P e Tivelli L, *La riforma costituzionale* cit., 112).

La riforma dimentica di attribuire (a chi? allo Stato o alle Regioni?) la competenza legislativa esclusiva in materia importanti, quali la circolazione stradale, i lavori pubblici, l'industria, l'agricoltura, l'artigianato, l'attività mineraria, le cave, la caccia e la pesca ²⁰. Con la conseguenza (insieme alle ipotesi di attribuzione di potestà legislativa dello Stato limitata a "disposizioni generali e comuni") di non risolvere il problema dell'eccessivo contenzioso costituzionale, lamentato dallo stesso Governo. (Pace A. e Di Todaro A. A., *Domande e risposte sul referendum costituzionale*, cit.).

La prima e più importante modifica (di cui la Costituzione vigente necessita) dovrebbe essere l'aggravamento della procedura di revisione, quanto meno elevando ai due terzi dei membri del Parlamento la maggioranza qualificata per la sua approvazione. Occorrerebbe poi quanto meno dimezzare o ridurre ad un terzo gli attuali parlamentari (duecento o al massimo trecento deputati e cento senatori sarebbero sufficienti). Si potrebbe anche riservare la fiducia alla sola Camera dei deputati, lasciando al Senato le attuali funzioni legislative, attribuendogli in materia di inchieste poteri esclusivi, che certamente risulterebbero rafforzati dalla mancanza del rapporto di fiducia con il governo e, ovviamente, garantendo il carattere elettivo dei senatori. Da anni propongo inoltre di porre fine all'inflazione legislativa introducendo, in una serie di materie – innanzitutto in materia penale, ma anche in tema di lavoro, di urbanistica, di sanità, di ambiente e simili – il principio della riserva di codice o di legge organica, che imponga al parlamento di inserire ogni nuova norma di legge all'interno del relativo codice o della relativa legge organica. Ne verrebbero accresciute la certezza, la coerenza e la conoscibilità del diritto, la soggezione dei giudici alla legge, l'efficienza della pubblica amministrazione e le garanzie dei cittadini contro l'arbitrio. Ma rispetto a simili riforme non è lecito nessun ottimismo. È la volontà politica che manca, anche per il crollo della rappresentanza avvenuto in questi anni. (Ferraioli L., *Contro il "premierato assoluto"*, Intervista, *Altraeconomia*, cit.).

²⁰ In realtà, in base alla riprodotta clausola di competenza residuale alle Regioni, con incongruenza rispetto alla accentuata volontà accentratrice; comunque la clausola di competenza residuale, anche in passato, ha creato incertezze, contrasti e quindi contenziosi tra Stato e Regioni. (*nota del redattore*).

V. anche Rossi E., Cosa non c'è nel disegno costituzionale (e forse poteva esserci), *Una Costituzione migliore?*, cit., 217.

18.- Una conclusione che spetta all'elettore chiamato a votare il referendum costituzionale.

Fior fiore di costituzionalisti hanno espresso un giudizio severamente negativo sulla riforma, il che significa che obiezioni nel merito ce ne sono e serie. Ma non è proprio così: una cosa è esprimere un giudizio critico sulla riforma, un'altra è sostenere che essa debba essere respinta dal referendum. Io stesso ho scritto commenti critici sul testo licenziato dal Parlamento, che per alcuni aspetti "la peggiore delle soluzioni possibili"; e però voterò SI. (Bin R., *Referendum costituzionale: cercasi ragioni serie per il NO*, cit.).

Merita di essere ricordato che sia dall'ex Presidente Napolitano sia dalla Ministra Boschi si è pubblicamente ammesso che questa riforma richiederebbe degli "aggiustamenti" necessari ... Il vero è che l'ex Presidente della Repubblica e la Ministra delle Riforme così dicendo confermano, volenti o nolenti, che si tratta di una riforma "sgangherata" (U. De Siervo; S. Settis) che non merita di essere confermata dal popolo italiano nel referendum del prossimo ottobre [*in realtà fissato a dicembre*]. (A. Pace, *Le ragioni del NO*, cit.).

Occorre tuttavia rispettare la volontà popolare come momento essenziale del procedimento costituzionale di riforma, che si salda con la volontà parlamentare espressa in precedenza ed è necessaria quando la volontà parlamentare non raggiunga una maggioranza qualificata. E' però egualmente essenziale – per il rispetto e l'attuazione della democrazia, di cui il referendum rappresenta l'espressione più significativa – la consapevolezza del perché si vota e di cosa si vota: al di là sia dei tecnicismi, sia di valutazioni politiche contingenti ed occasionali. (Flick G.M., *Intervista sulla riforma della Costituzione*, [www/libertàegustizia.it](http://www.libertàegustizia.it), agosto 2016).

Di molte altre cose si potrebbe e si dovrebbe dire; il che potrà avvenire nei siti specializzati, soprattutto *sine ira ac studio*. E' bene, dunque, che nei luoghi deputati al dibattito scientifico e culturale, questo prosegua fino alla vigilia del referendum, ma senza spiegare al vento le rispettive bandiere di battaglia. A quel punto sarà il cittadino, e non il giurista tecnico, a riprendersi, insieme, sovranità e responsabilità nel decidere. (Allegretti U. e Balboni E., *Perché non ci schieriamo sul referendum*, cit.).

La coerenza con i principi e i valori, e con il progetto di una società più giusta ed più libera, delineati nella prima parte della Costituzione, ci propone tuttavia alcune conseguenze precise ed esigenti: da un lato nessuno di noi può sottrarsi al dovere di dare un contributo di riflessione e proposta all'opera di ammodernamento delle nostre istituzioni<, dall'altro, una volta approvate proposte di riforma, nessuno di noi può rifiutarsi di dare una valutazione serena e oggettiva, è su questa base operare perché la riforma sia approvata o respinta. (Bassanini F., *Introduzione*, , in Astrid, *Cambiare la Costituzione?*, cit., 12).

In molti che patrocinavano determinate semplificazioni istituzionali, coltivavano anche il disegno di incidere sulla prima parte della Costituzione, ad esempio le regioni del mercato rispetto a quelle della sicurezza sociale.....Ha perduto cioè valore la considerazione per cui la seconda parte della Costituzione, quella ordinamentale, dovesse essere a servizio della prima, quella dei principi e dei valori , per garantirne l'attuazione. Se la Carta enuncia il fine di rimuovere le cause della diseguaglianza sociale e di promuovere il pieno impiego, la struttura dei poteri dello Stato favorisce il conseguimento di tali obiettivi, ovvero li ostacola? E avere un parlamento che delibera in

tempi certi ha qualche riflesso sulla possibilità di dare corso a iniziative di perequazione sociale, richieste dal perdurare dell'attuale crisi?, La considerazione è che il legame tra forme e contenuti, cuore della nostra Costituzione, è stato perduto di vista, lasciando campo libero alle espressioni della tecnologia istituzionale, che la dottrina coltiva spesso in modo autoreferenziale.....La scadenza referendaria rappresenta una occasione irripetibile per riattivare tale coscienza.....Riportare il discorso pubblico sui temi dell'eguaglianza e della libertà delle persone e delle formazioni sociali, della pace ecc..... sui nodi del diritto al lavoro, alla salute e alla protezione delle condizioni di bisogno, non sarebbe un parlare di altro, ma un richiamo della ragione alla ragione. Chiamare i due schieramenti, del sì e del no, a misurare con una tale domanda pubblica, sarebbe un modo per liberare la prova d'autunno (*ormai referendaria di inverno*) su tali domande. (Rosati D., *Referendum da liberare, non siamo un condominio*, Italia Caritas, settembre 2016, 23).

Ci si deve augurare che, in relazione al referendum, il dibattito si concentri sui contenuti della riforma, e *non* su questioni politiche legate ad un leader o ad un altro, alla necessità di fare vincere uno schieramento politico o alla opportunità di farlo perdere. (Rossi E., *Una Costituzione migliore?*, cit., 223).

Occorre evitare di creare contrapposizioni che possano ridursi ad aprioristici conflitti politici o ideologici (od anche solo apparire tali), così producendo un'impropria politicizzazione del momento referendario e la sostanziale sottovalutazione delle concrete innovazioni che verrebbero introdotte. (De Servio U., *Lettera cari amici*, cit.).

La speranza è che queste pagine possano aiutare ciascuno a decidere consapevolmente se la legge di riforma faccia della nostra una Costituzione migliore oppure no. E su tale giudizio esprimere il proprio voto. (Rossi E., *Una Costituzione migliore?*, cit., 223).

Aggiungo: l'importante è esercitare il diritto di voto, partecipando al Referendum, poiché nel Referendum confermativo costituzionale non opera alcun limite di quorum minimo, essendo valido con qualsiasi percentuale di votanti (n.d.r).

Bibliografia da cui è stata tratta la Rassegna

- Algostino A., Ciotti, L. Montanari, T. Pepino L., Modifiche costituzionali ed Italicum, lo dico no, Edizioni Gruppo Abele Torino, 2016);
- Algostino A, Un progetto contro la democrazia, in Algostino A ed altri, Modifiche costituzionali, cit.;
- Allegretti U. e Balboni E., Perché non ci schieriamo sul referendum, Quaderni costituzionali, 27 maggio 2016.
- Anzon Demmig A., Perché non convengono le ragioni del no al referendum costituzionale, AIC, n.2/2016;
- Astrid, Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e contro della Riforma, con introduzione di Bassanini F., Maggioli ed., SD. Arcangelo di Romagna 2016,
- Azzariti G., Modifiche costituzionali in sintesi, Comitato per il no Referendum costituzionale, 2016
- Azzariti G., Referendum, le domande sulla Riforma, 4 temi del referendum costituzionale, Corriere della sera 2/8/2016.
- Azzariti G., in Dieci domande sulla riforma costituzionale, Quaderni costituzionali, 2016, n. 2, giugno 2016;
- Balboni E., in Dieci domande sulla riforma costituzionale, Quaderni costituzionali, 2016, n. 2, giugno 2016;
- Balboni E. e Allegretti U., Perché non ci schieriamo sul referendum, Quaderni costituzionali, 27 maggio 2016;
- Balducci R., Le luci e le ombre, <http://azionecattolica.it>, 21 aprile 2016, dalla rivista Coscienza n.1/2-2015;
- Bellocci M., Aspetti problematici del progetto di riforma costituzionale nel nuovo titolo V della Costituzione, in Astrid cit., 257.
- Bifulco R., in Dieci domande sulla riforma costituzionale, Quaderni costituzionali, 2016, n. 2, giugno 2016;
- Bin R., Intervista, a cura di Turazza M., Nuova Polizia e riforma dello Stato, 2016

Bin R., Le domande dei "Quaderni costituzionali, Quaderni costituzionali, n. 2/2016, 219 ss.

Bin R., Referendum costituzionale: cercasi ragioni serie per il NO, AIC, n.3/2016;

Biondi F., in Dieci domande sulla riforma costituzionale, Quaderni costituzionali, 2016, n. 2, giugno 2016;

Borgna P- Anche la qualità del testo fattore importante, Serve chiarezza di principi e parole, Avvenire, 24 agosto 2016.

Brunelli G., Alcuni nodi (che andranno sciolti) presenti nel procedimento legislativo bicamerale e nel voto a data certa, in Astrid, cit., 103.

Caravita B., Riforma costituzionale , Referendum 2016, Le ragioni del SI, e-book, Giuffrè Milano 2016, e in Federalismi.it, n.12, 7 settembre 2016.

Caravita B., in Dieci domande sulla riforma costituzionale, Quaderni costituzionali, 2016, n. 2, giugno 2016;

Caretti P, Dieci domande sulla riforma costituzionale, Quaderni costituzionali, 2016, n. 2, giugno 2016;

Carli M., Luci ed ombre della riforma, alla ricerca delle prime, in Astrid 271,

Ceccanti S., La transizione è (quasi) finita, come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima, Torino 2016:

Ceccanti S., Referendum, le domande sulla Riforma, 4 temi del referendum costituzionale, Corriere della sera 2/8/2016.

Ceccanti S., in Dieci domande sulla riforma costituzionale, Quaderni costituzionali, 2016, n. 2, giugno 2016;

Ceccanti S., Una riforma coerente, Il Mulino, n.4, 2016. 626ss.

Cecchetti M., in Dieci domande sulla riforma costituzionale, Quaderni costituzionali, 2016, n. 2, giugno 2016;

Cerulli Irelli V., Sulle modifiche al titolo V, in Astrid, cit. 221.

Ciarlo P., in Dieci domande sulla riforma costituzionale, Quaderni costituzionali, 2016, n. 2, giugno 2016;

Cheli E., Che cosa significa cambiare una Costituzione, Il Mulino n. 4/2016, 623.

Cheli E., La forma di governo nel disegno della riforma costituzionale, in Astrid, cit., 197.

Chieppa R. , La riforma costituzionale, relazione al workshop del Centro studi Livantino , 10 giugno 2016;

Chieppa R., "Prassi "interpretative di norme di diritto pubblico, (con riguardo alle) "prassi" nei rapporti relativi a soggetti ed oggetti costituzionalmente rilevanti e (alle) nomine. Diritto e società, 2016;

Chieppa R. (Di sana e robusta Costituzione, Cattolicesimo democratico e riforme istituzionali (1948- 2006 , a cura di R. Balduzzi, Roma editrice Ave, 2006:)

Ciotti L, Dal "no" a un impegno collettivo, in Modifiche costituzionali ed Italicum, lo dico no, Edizioni Gruppo Abele Torino, 2016 75;

Comitato nazionale Basta un Sì, Referendum costituzionale: le ragioni del Sì, iDem Winter Lab 2016, 24 maggio, 2016;

Comitato per il no, v. Grandi A. e Pace A. (a cura di), La Costituzione bene comune, con contributi di Azzariti G, Besostri F.C., Carlassarre L., Ferrara G., Gallo D., Grandi A., Pace A., Rodotà S., Villone M., Zagrebelsky G., No REFERENDUM modifiche costituzionali, Comitato per il no, Ediesse, Roma 2016.

Comitato popolare per il no al referendum sulle modifiche della Costituzione, 20 buone regioni per il no al referendum, Roma 2016, ciclostilato.

D'Amico M., in Dieci domande sulla riforma costituzionale, Quaderni costituzionali, 2016, n. 2, giugno 2016

del Giudice F., La Costituzione rottamata?, commento alla riforma costituzionale, Napoli Simone, 2016.

De Martin G.C., La fatica del discernimento, in vista del referendum, <http://azionecattolica.it>, Questioni aperte per la riforma costituzionale. 13 aprile, 2016, dalla rivista Dialoghi marzo 2016.

Deodato C., Perché può saltare il ballottaggio, Niente illusioni la Consulta avrebbe buone ragioni per rivoluzionare l'Italicum, Il foglio, 16 settembre 2016, 10.

De Siervo U., "Principi da custodire" e "Istituti da riformare", <http://azionecattolica.it>, 21 aprile, 2016, (Intervento al seminario Bachelet dell'11 marzo 2016).

De Servio U., Lettera cari amici, 20 gennaio 2016;

De Siervo U, Complessità e lacune del sistema delle fonti normative, Questioni Giustizia, 2/2016, 69.

De Siervo U, Referendum, le domande sulla Riforma, 4 temi del referendum costituzionale, Corriere della sera 2/8/2016;

De Vergottini G., Un equivoco: Senato e rappresentanza nazionale, in Pisicchio P e Tivelli L, La riforma costituzionale cit. 133.

Di Caro P. e Falci G.A., I costituzionalisti e la riforma, cosa può cambiare, le 4 domande chiave, a Ceccanti S. Azzariti G., Vassallo S., De Siervo U., Corriere della sera, 9 agosto 2016, 1, 3.

Dieci domande sulla riforma costituzionale, Quaderni costituzionali, 2016, n. 2, giugno 2016, Azzariti G, Balboni E., Bifulco R., Bin R., Biondi F., Caravita B., Caretti P., Ceccanti S., Cecchetti M., Ciarlo P., D'Amico M., Frosini T, Grisolia M. C., Groppi T., Guzzetta G., Lancaster F., Lippolis V., Morrone A., Olivetti M., Pertici A., , Pezzini B., Pinelli C., Rossi E., Ruggeri A., Tarli Barbieri G.,

Dogliani M., Le ragioni del No: possiamo permetterci di vivere "senza Costituzione"?, federalismi.it, n. 15/2016. 20 luglio 2016

Facchini D., Le ragioni del no, Guida al voto per il referendum costituzionale, Altreconomia, Milano 2016

Farri F., Questa riforma consegnerà l'Italia alle lobby, in www.centrostudilivatinio.it

Farri F., Riforma Renzi-Boschi: perché votare e votare no, in corso di pubblicazione

Fava A., Difesa dei diritti, difesa della Costituzione, in Settis S., Costituzione! , Perché attuarla è meglio di cambiarla, Einaudi Torino, 2016, 233 e 246.

Ferraioli L., *Intervista*, in *le ragioni del no, guida al voto per il referendum costituzionale*, cit.

Ferraioli L., *Contro il "premierato assoluto"*, Intervista di Facchini D. (a cura di), Altreconomia, 30 agosto 2016.

Flick G.M., Intervista sulla riforma della Costituzione, [www/libertàegiustizia.it](http://www.libertàegiustizia.it), agosto 2016

Flick G. M., Referendum, , L'Huffingtonpost.it 19 agosto 2016;

Foti L., I contenuti della riforma costituzionale, www.StudioCataldi.it, 8 settembre 2016;

Frosini T., in Dieci domande sulla riforma costituzionale, Quaderni costituzionali, 2016, n. 2, giugno 2016; Governo italiano, Presidenza. Cons. Ministri, Riforma costituzionale, Dossier 18/ 2/2016.

Grandi A. e Pace A. (a cura di), La Costituzione bene comune, con contributi di Azzariti G, Besostri F.C., Carlassarre L., Ferrara G., Gallo D., Grandi A., Pace A., Rodotà S., Villone M., Zagrebelsky G., No Referendum modifiche costituzionali, Comitato per il no, Ediesse, Roma 2016.

Grisolia M. C., in Dieci domande sulla riforma costituzionale, Quaderni costituzionali, 2016, n. 2, giugno 2016;

Groppi T., in Dieci domande sulla riforma costituzionale, Quaderni costituzionali, 2016, n. 2, giugno 2016;

Guzzetta G., in Dieci domande sulla riforma costituzionale, Quaderni costituzionali, 2016, n. 2, giugno 2016;

Guzzetta G., Pilati A.. La Costituzione più bella del mondo? Argomenti verso il referendum , Genova Il Canneto 2016.

La Costituzione bene comune, v. Grandi A. e Pace A. (a cura di), La Costituzione bene comune.

Lancaster F., in Dieci domande sulla riforma costituzionale, Quaderni costituzionali, 2016, n. 2, giugno 2016;

Lanchester F., Intervista sulla Riforma costituzionale, a cura di Mucciconi I. ; Politica Laicità Diritto, Città nuova.it, 25 maggio 2016.

Le ragioni del no, Guida al voto per il referendum costituzionale., Milano 2016, Altreconomia,

Lippolis V., in Dieci domande sulla riforma costituzionale, Quaderni costituzionali, 2016, n. 2, giugno 2016;

Lorenzi C.(a cura di), I chiaroscuri della riforma costituzionale. Valutazioni a confronto, Bibliografia, Emeroteca dell'Azione Catt. It., Seminario di studio, Pres. naz. ACI – Istituto Vittorio Bachelet, Roma, Domus Mariae, 11 marzo 2016, <http://azionecattolica.it>;

Luciani M., Sul possibile funzionamento concreto del nuovo Senato, in Astrid, *Cambiare la Costituzione?*, cit., 39.

Lupo N., I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo e qualche profilo problematico (risolvibili in sede attuativa), in Astrid, cit., 121;

Lupo A., L'impatto della riforma costituzionale Renzi -Boschi sull'assetto delle funzioni amministrative: problemi e prospettive. Federalismi.it, 3 agosto 2016

Maiello V., Il bicameralismo asimmetrico nello specchio della riserva di legge in materia penale, Federalismi.it, 20 luglio 2016;

Mantovano A., Nessuna semplificazione, il nuovo Senato è tutto una Camera di incertezze, Centro studi Rosario Livantino.6 ottobre 2016

Manzella A, Rinvio plurimo ai regolamenti parlamentari E rigidità costituzionale alla prova del referendum, in Astricit.,309.

Malaschini A., Osservazioni sul nuovo procedimento legislativo, in Pisicchio P e Tivelli L, La riforma costituzionale ai raggi x, Periscopio delle idee, 2016, 103

Michieli A, L'importanza di conoscere e partecipare, <http://azionecattolica.it>, Riforma costituzionale (e referendum), 22 marzo, 2016.

Mirabelli C., Più opportuno votare per ogni cingolo articolo, Referendum, Messaggero, 11 luglio 2016,

Morrone A., in Dieci domande sulla riforma costituzionale, Quaderni costituzionali, 2016, n. 2, giugno 2016;

Olivetti M., Metodo corretto, discutiamo il merito, Avvenire, L'Italia che cambia, il dibattito sulla direzione del cammino, 7 aprile 2016.

Olivetti M., in Dieci domande sulla riforma costituzionale, Quaderni costituzionali, 2016, n. 2, giugno 2016;

Onida V., Una riforma antiregionalista. Regioni ed enti locali nella riforma costituzionale, in Astrd, cit. 235.

Onida V., Quagliariello G., Perché è SAGGIO dire NO: la vera storia di una riforma che ha "cambiato verso", Rubettino Soveria Mannelli 2016;

Onida V., Riforma costituzionale, errori e passi indietro, Corriere della sera, 9 maggio 2016;

Pace A., Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali, AIC n.2/2016;

Pace A., Le insuperabili criticità della riforma costituzionale Renzi, in Libertàgiustizia, Spec. Referendum, 25 febbraio 2016 , Relazione a Cosmopolitica 20/2/2016, Roma;

Pace A., La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no, *Diritto e giustizia*, Confronto sulla riforma costituzionale, 17/06/2016, in AIC, n.2/2016, e in *Federalismi.it*, n. 13, 29/06/2016.

Pace A., Le Ragioni del no, in Grandi A. e Pace A. (a cura di), *La Costituzione bene comune*, cit.

Pace: A., Le ragioni politiche e giuridiche per dire NO alla riforma costituzionale di Renzi-Boschi, *Coordinamento democrazia costituzionale*, 2 novembre 2015, da Jobnews.it

Pace A., Riforma costituzionale , Referendum 2016, Le ragioni del NO, e-book, Giuffrè Milano 2016, e in *Federalismi.it*, n.12, 7 settembre 2016.

Pace A. e Di Todaro A. A., Domande e risposte sul referendum costituzionale, Comitato per il no Referendum costituzionale, 2016.

Palma G., Figli destituenti, I gravi aspetti di criticità della Riforma costituzionale, Vaprio d'Adda , ed-GDS, 2016;

Panizza S., Romboli R., Aspettando il REFERENDUM (con il fiato sospeso) Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi, Giappichelli Torino 2016, e *Foro it.*, 2016, V 233;

Passigli S., Forma di governo e leggi elettorali. Il caso dell'Italicum, in *Astrid cit.*, 323.

PD, C'è un'Italia che dice sì, Partito democratico.it

Pepino L., Falsi e verità su Italicum e Costituzione, in *Modifiche costituzionali ed Italicum*, lo dico no, Edizioni Gruppo Abele Torino, 2016, 33;

Pertici A., in Dieci domande sulla riforma costituzionale, *Quaderni costituzionali*, 2016, n. 2, giugno 2016;

Pezzini B., in Dieci domande sulla riforma costituzionale, *Quaderni costituzionali*, 2016, n. 2, giugno 2016;

Piccirilli G., Prospettive di organizzazione del “nuovo” Senato, AIC, n.3/2016, 18/07/2016;

Pinelli C., Appunti sulla riforma della Costituzione con particolare riguardo al Senato, in *Astrid, Cambiare la Costituzione?*, cit., 47).

Pinelli C., Più luci che ombre serve un sì, *il Mulino* n. 4/2016, 630.

Pinelli C., in Dieci domande sulla riforma costituzionale, *Quaderni costituzionali*, 2016, n. 2, giugno 2016;

Pinelli C., Obiezioni e repliche sulla riforma costituzionale, *Federalismi.it*, 20 luglio 2016

Pinto F., Referendum costituzionale, Italicum... e Purgatorio, *Federalismi.it*, 20 luglio 2016;

Pisicchio P. e Tivelli L., La riforma costituzionale ai raggi x, Le ragioni del no, le regioni del sì, *Il periscopio delle Idee*, 2016.

Pizzetti F., Dal bicameralismo perfetto a bicameralismo asimmetrico del nuovo Senato della Repubblica, , in *Astrid, Cambiare la Costituzione?*, cit., 55).

Puccini G., Riforma del bicameralismo e “sistema delle conferenze”, in *Astrid cit.* 331.

Rodotà S., Il referendum e la democrazia del compromesso, *La Repubblica*, 1 Maggio 2016.

Ronga U., La partecipazione nel progetto di revisione della Costituzione, *Federalismi.it.*, 20 luglio 2016.

Ronga U., Verso il referendum. Su cosa saremo chiamati a votare, <http://azionecattolica.it>, La riforma della Costituzione. Un focus sui contenuti 21 luglio, 2016.

Rosati D., Referendum da liberare, non siamo un condominio, *Italia Caritas*, settembre 2016, 23.

Rossi E., Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale, Pisa University press, 2016; con amplissimi riferimenti bibliografici, 225 ss.

Rossi E., in Dieci domande sulla riforma costituzionale, *Quaderni costituzionali*, 2016, n. 2, giugno 2016;

Ruggeri A., in Dieci domande sulla riforma costituzionale, *Quaderni costituzionali*, 2016, n. 2, giugno 2016;

Russo V., Riforma costituzionale e legge elettorale riducono il pluralismo istituzionale, in *Astrid cit.*, 337.

Salerno G.M., Italicum davanti alla Corte costituzionale: una sfida ad ampio raggio, *Federalismi.it*, 7 settembre 2016.

Sorrentino F., Dieci domande sulla riforma costituzionale, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 22 luglio 2016.

Sorrentino F., Sulla rappresentatività del senato nel progetto di riforma costituzionale, AIC, 2/2016.

Staiano S., La pietra d'inciampo, *Federalismi.it*, 21 settembre 2016.

Tarli Barbieri G., in Dieci domande sulla riforma costituzionale, *Quaderni costituzionali*, 2016, n. 2, giugno 2016;

Toniatti R., Audizione, Senato della Repubblica, Commissione Affari costituzionali, 28 luglio 2015, <https://www.senato.it/.../files/000/003/010/TONIATTI.pdf>).

Traversa S., In vista del referendum costituzionale, luci ed ombre della riforma, in Pisicchio P e Tivelli L, *La riforma costituzionale ai raggi x, Periscopio delle idee*, 2016, 84.

Troilo S., In vista del referendum d'autunno: piccolo Vademecum delle Riforme costituzionali, *Iustitia*, n. 3/2016, 335.

Truffelli M., L'AC e il Referendum: l'importanza di generare processi, <http://azionecattolica.it>, Riforma costituzionale, 21 luglio, 2016 (Presidente nazionale dell'Azione Catt. It.).

Vandelli L., Nuove dinamiche e nuovi equilibri nei rapporti tra Stato e Regioni, disposizioni generali e comuni e ruolo del Senato, in *Astrid.*, cit., 243.

Vassallo S. ., Referendum, le domande sulla Riforma, 4 temi del referendum costituzionale, Corriere della sera 2/8/2016.

Verde G., Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana?*Note a margine delle celebrazioni per il settantesimo anniversario dell'approvazione dello Statuto speciale, Federalismi.it., n.16/2016.

Villone M., La forma di governo nella legge costituzionale Renzi-Boschi e dell'Italicum, in Astrid, cit. 203.

Vuolo A., I controlli nel disegno di riforma costituzionale, Federalismi.it, 20 luglio 2016;

Zaccaria R., Riforma del bicameralismo, composizione e ruolo del Senato, in Astrid cit., 343.

Zagrebel'sky G., *I 15 motivi per dire no alla riforma costituzionale*, Ass. Libertà e Giustizia, Eddiburg marzo 2016