



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2016

TORNARE AI FONDAMENTALI: LA SOLIDARIETÀ

La riforma Renzi-Boschi: governo forte, Costituzione debole

di MASSIMO VILLONE

**LA RIFORMA RENZI-BOSCHI:
GOVERNO FORTE, COSTITUZIONE DEBOLE**

di *Massimo Villone*
Professore emerito
Università degli Studi di Napoli “Federico II”

ABSTRACT

ITA

La riforma costituzionale appena approvata è ispirata dall'intento di condurre profondi mutamenti nel sistema della Costituzione italiana del 1948. Gli esiti saranno un drastico rafforzamento del Governo e del Primo ministro a scapito di un radicale indebolimento delle istituzioni parlamentari. Esiti aggravati dai meccanismi introdotti dalla nuova legge elettorale (l. 52/2015). In conseguenza di queste scelte sono a rischio i valori costituzionali cardine della partecipazione del popolo e della rappresentanza politica..

EN

The recently approved constitutional reform is aimed at a dramatic modification of the structural layout of the 1948 Constitution. It ends up in a stronger Government and Prime Minister, and a correspondingly much weaker Parliament. This is especially clear when the new electoral law (52/2015) is taken into account. As a consequence, the cornerstone constitutional values of democratic participation and political representation are at risk.

LA RIFORMA RENZI-BOSCHI: GOVERNO FORTE, COSTITUZIONE DEBOLE

di *Massimo Villone*

SOMMARIO: 1. *Premessa*: 1.1. *La data del voto popolare*; 1.2. *Questi parziali?*; 2. *Questioni di metodo*: 2.1. *La mancanza di legittimazione del Parlamento in carica*; 2.2. *L'iniziativa del Governo*; 2.3. *Una riforma e un referendum che dividono il paese*; 3. *Questioni di merito*: 3.1. *Il Senato non elettivo e i costi della politica*; 3.2. *Il nuovo Senato e la rappresentanza politica*; 3.3. *Il bicameralismo differenziato*; 4. *Riforma costituzionale e Italicum*; 5. *Gli strumenti di democrazia diretta*; 6. *Un argine alle cattive riforme: i referendum*; BIBLIOGRAFIA.

1. Premessa

Il 12 aprile 2016 la Camera dei deputati con 361 voti favorevoli ha concluso con la seconda deliberazione il tormentato iter parlamentare del d.d.l. Renzi-Boschi di riforma della Costituzione (AC 2613-D). Il percorso è stato segnato da dure polemiche, che anche nell'ultimo e conclusivo voto si sono tradotte nell'uscita dall'Aula delle opposizioni.

1.1. La data del voto popolare

Non essendo stata raggiunta la maggioranza dei 2/3 prevista dall'articolo 138 Cost., decorre ora dalla pubblicazione in G.U.¹ il termine di tre mesi per chiedere il voto popolare sul testo approvato. È stata avanzata la richiesta da parte di 166 deputati e 103 senatori dell'opposizione, e 237 deputati della maggioranza. Un comitato promotore ha presentato in Corte di cassazione la richiesta di procedere alla raccolta delle 500.000 firme necessarie². È certo che sulla riforma si voterà.

¹ 15 aprile 2016: www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/04/15/16A03075/sg.

² GU 19 aprile 2016, n. 91 SG, www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/04/19/16A03143/sg.

La data fin qui indicata è il mese di ottobre 2016. Il procedimento è scandito dai tre mesi per la richiesta ex art. 138 Cost., cui si aggiungono un termine massimo di 30 giorni per l'ordinanza sulla legittimità della stessa da parte dell'Ufficio centrale per il referendum, e di 60 giorni per il decreto di indizione. Il voto cade in una domenica tra il 50mo e il 70mo giorno dopo l'indizione³.

Notizie di stampa⁴ riferiscono una supposta intenzione del Governo di anticipare il voto facendolo coincidere con il turno elettorale amministrativo. Il fine potrebbe trovarsi nel depotenziare la campagna referendaria per il no, facendola scomparire nel frastuono delle questioni e delle risse locali. Giocando al tempo stesso d'anticipo su inchieste giudiziarie in corso e dati economici insoddisfacenti. L'obiettivo potrebbe essere perseguito argomentando che una immediata presentazione della richiesta di referendum da parte di parlamentari rende inutile attendere ancora tre mesi ai sensi dell'art. 138, e puntando a un giudizio sulla legittimità e una indizione in tempi brevissimi. Eventuali rimanenti discrasie nei tempi potrebbero essere affrontate con decreto-legge.

Ma l'azzeramento del termine di tre mesi sarebbe lesivo dell'art. 138, e del diritto dei soggetti ivi previsti ad avanzare la richiesta di referendum. Non a caso i precedenti vanno in senso contrario. Per i referendum costituzionali del 2001 e del 2006 più soggetti tra quelli legittimati hanno presentato la richiesta, ed è stato atteso il decorso completo del termine. E nel 2001 il governo Amato nel decidere in tal senso richiamava appunto la necessità di “consentire all'apposito Comitato di cittadini di promuovere ed eventualmente completare la raccolta delle 500.000 firme prescritte”⁵.

³ Artt. 12 e 15 l. 352/1970.

⁴ M. MALDO, *Prove di “golpe”? Comunali e referendum insieme, il piano segreto di Renzi*, in ilsussidiario.net, 11 aprile 2016.

⁵ Comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri, in *GU* 7 maggio 2001, n. 104, www.gazzettaufficiale.biz/atti/2001/20010104/001A4975.htm. Sui tempi del procedimento r sull'ipotesi richiamata nel testo v. anche il mio *Referendum. Le tentazioni del capopopolo*, in *Il Manifesto*, 29 gennaio 2016, pag. 1.

1.2. Quesiti parziali?

Una questione è stata posta⁶ sul punto che possa, o debba, aversi un singolo quesito referendario rivolto all'intera legge, o una molteplicità di quesiti aventi separatamente ad oggetto parti del testo. Il tema è ripreso nel documento per il no nel referendum da ultimo sottoscritto da oltre cinquanta studiosi e personalità⁷. Il punto di partenza è dato dalla intrinseca e inevitabile eterogeneità di una riforma di ampia portata della Costituzione, e dalla affermata necessità di applicare al referendum confermativo ex art. 138 Cost. gli stessi principi elaborati dalla Corte costituzionale sulla indispensabile omogeneità del quesito nel referendum abrogativo ex art. 75⁸.

Non c'è dubbio che di fronte alla modifica di decine di articoli della Costituzione chi vota potrebbe orientarsi favorevolmente per alcuni, e in senso contrario per altri. Mutuando gli argomenti svolti dalla Corte in ordine al quesito ex art. 75 Cost., una scelta per il sì o per il no sull'intera riforma potrebbe dunque ritenersi lesiva della libertà di voto dell'elettore. Si trarrebbe da questo in via di astratto principio la necessità di leggi di revisione di contenuto omogeneo e suscettibile di autonomo referendum, dovendosi una legge di revisione eterogenea nei contenuti considerare di per sé costituzionalmente illegittima. In alternativa, per una legge di revisione di contenuto eterogeneo dovrebbero essere consentiti più quesiti referendari parziali. Per il d.d.l. Renzi-Boschi approvato in unico testo solo questa ultima ipotesi sarebbe di fatto ipotizzabile.

⁶ V. da ultimo PACE A., *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2015, ed *ivi* riferimenti.

⁷ Nel quale si afferma che “se il referendum fosse indetto – come oggi si prevede su un unico quesito, di approvazione o no dell'intera riforma, l'elettore sarebbe costretto ad un voto unico, su un testo non omogeneo, facendo prevalere, in un senso o nell'altro, ragioni “politiche” estranee al merito della legge. Diversamente avverrebbe se si desse la possibilità di votare separatamente sui singoli grandi temi in esso affrontati (così come se si fosse scomposta la riforma in più progetti, approvati dal Parlamento separatamente)”. Il testo si legge in www.astrid-online.it/static/upload/doc/doc_50_costit_apr_2016.pdf. Un diverso appello “per un voto informato e consapevole” si legge al seguente indirizzo internet: www.astrid-online.it/static/upload/protected/appe/appello.pdf.

Per un documento di netta critica v. AZZARITI G., CARLASSARE L., FERRARA G., PACE A., RODOTÀ S., VILLONE M., *La peggiore riforma*, in *Il Manifesto*, 13 ottobre 2015.

⁸ A partire dalla sent. [16 del 1978](#). Il parallelismo può trovare fondamento nella ricostruzione della omogeneità del quesito come dato imposto dalla logica binaria geneticamente propria di un voto referendario.

Ma la via appare preclusa dalla legge 352/1970, che nel definire il contenuto necessario della richiesta di referendum e la formula testuale del quesito richiama la legge approvata dalle Camere nella sua interezza⁹. Un quesito parziale sarebbe in contrasto con il modello stabilito. Prevedibilmente, sarebbe quindi respinto dall'Ufficio centrale per il referendum, in quanto *contra legem*. Un rifiuto superabile solo attraverso una dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 352/1970¹⁰.

Va peraltro considerato che la preclusione di quesiti parziali desumibile dalla legge 352/1970 per il referendum ex art. 138 può trovare spiegazione in un dato genetico diverso rispetto al referendum ex art. 75. Questa ultima norma dispone infatti esplicitamente che l'abrogazione della legge o dell'atto avente forza di legge possa essere parziale. È qui che nasce il tema dell'omogeneità del quesito, che ovviamente non ha ragion d'essere in caso di abrogazione totale. L'art. 138 richiama invece la legge approvata dalle Camere nella sua interezza, come tale sottoposta a referendum ove richiesto.

Una ragione di tale diversità si può cogliere nel *favor* dell'art. 138 Cost. per il concorso di un ampio arco di forze politiche alla revisione. Tale appare il senso della previsione di particolari maggioranze, e in specie dell'esclusione del referendum nel caso sia raggiunta quella più alta. Ma a un ampio concorso non può non legarsi la possibilità che i soggetti politici che partecipano alla iniziativa di riforma perseguano

⁹ Artt. 4 e 16 l. 352/1970.

¹⁰ Che non potrebbe venire in via incidentale da una questione sollevata in sede di valutazione della regolarità/legittimità del quesito, mancando il requisito oggettivo della natura giurisdizionale della funzione svolta dall'Ufficio centrale.

Nel 1978 il comitato promotore del referendum sulla legge 152 del 1975 (cd legge Reale) sollevò un conflitto tra poteri avverso la Corte di cassazione per una modifica del quesito da parte dell'Ufficio centrale a seguito di normativa sopravvenuta. In sede di conflitto la Corte costituzionale sollevò di ufficio dinanzi a sé la questione di legittimità dell'art. 39 della legge 352/1970, arrivando poi a una sentenza di accoglimento additiva sulla trasferibilità del quesito referendario sulle nuove norme. V. Corte cost., ordinanze [17/1978](#) e [44/1978](#), e sentenze [68/1978](#) e [69/1978](#). Nel caso qui in esame bisognerebbe ipotizzare uno scenario simile, per giungere a una sentenza di accoglimento additiva sulla legge 352: "in quanto non prevede un quesito referendario parziale" Va peraltro considerato che nel 1978 il conflitto fu sollevato dal comitato promotore dopo la raccolta delle 500.000 firme, che ne certificavano la posizione di esponente e portavoce degli elettori richiedenti il voto popolare. Ma potrebbe riconoscersi al comitato la qualità – ai fini del conflitto - di potere dello Stato prima della raccolta delle firme, per la sola lesione del diritto costituzionalmente conferito di raccoglierle?

priorità diverse ancorché compatibili, e che dunque il testo conclusivamente approvato abbia un contenuto composito.

In tale ipotesi che la revisione sia contenuta in un unico testo è garanzia della reciproca solidarietà nel sostenere la riforma da parte delle forze politiche che partecipano all'approvazione. Lo stesso vale per il voto referendario unico. Nessuno si esporrebbe al rischio di concorrere all'approvazione delle priorità altrui e di vedere poi bocciate le proprie in un testo o un voto popolare separato. Quindi si può almeno argomentare che il mancato richiamo nell'art. 138 a un quesito referendario parziale non sia mera omissione. E che il dato genetico dell'ampio concorso nella revisione suggerisca il corollario di una unica legge di revisione e di un unico voto referendario¹¹.

Nel tempo che separa dal voto sarà possibile riflettere sulle questioni di metodo e di merito, e sugli effetti negativi derivanti dalla interazione con un'altra importante riforma – il sistema elettorale - già tradotta nella legge 52 del 2015 (Italicum).

2. Questioni di metodo

2.1. La mancanza di legittimazione del Parlamento in carica

Va preliminarmente segnalato il dubbio sulla radicale mancanza di legittimazione del Parlamento in carica a discutere e deliberare la più ampia e importante revisione della Costituzione della storia repubblicana. La Corte costituzionale¹² ha infatti dichiarato illegittima la legge elettorale sulla base della quale le assemblee legislative sono state formate. In particolare la Corte ha colpito il premio di maggioranza,

¹¹ L'argomento qui svolto trova riscontro nella esperienza concreta delle revisioni tentate o attuate. Da un punto di vista strettamente tecnico il tema è se siano o meno consentite revisioni "organiche" della Costituzione, o se l'art. 138 sia limitato a una mera "manutenzione ordinaria" della Carta. Che vi siano limiti alla revisione – potere costituito e non costituente – non è dubbio. Ma la individuazione degli stessi, e della loro portata, rimane relativamente incerta, e in dottrina si riscontrano letture diverse. Va anche detto che non è l'ampiezza di una revisione di per sé, ma piuttosto il suo orientamento, che determina lo stravolgimento o meno degli assetti costituzionali di fondo. Mentre anche una revisione mirata e puntuale può essere tuttavia stravolgente. Tale è il caso, ad esempio, della l. cost. 1/2012 di riforma dell'art. 81, nemmeno sottoposta al voto popolare per aver superato la soglia dei 2/3 dei componenti in seconda deliberazione.

¹² [Corte cost., sent. 1/2014.](#)

per l'eccessiva sproporzione tra voti e seggi resa possibile dalla mancanza di una soglia, e le liste bloccate, per la lesione della libertà di voto degli elettori, ai quali precludevano del tutto la scelta dei propri rappresentanti. La sentenza colpiva dunque direttamente il Parlamento in carica nella sua composizione, determinata nel rapporto tra le forze politiche proprio dal premio di maggioranza dichiarato illegittimo.

È ben vero che la Corte precisa nella sua sentenza che non viene meno la legittimazione formale delle Camere elette in base al Porcellum a deliberare e ad esercitare le proprie funzioni. La Corte argomenta infatti che l'elezione dei parlamentari in carica deve considerarsi tra i rapporti cosiddetti esauriti, che non subiscono gli effetti di una dichiarazione di incostituzionalità¹³. Ma non è di legittimazione formale che qui si parla, quanto di legittimazione sostanziale e politica. Mentre la prima si può ritenere sopravvissuta alla sentenza 1/2014, la seconda è certamente venuta meno. È constatazione elementare che senza i numeri parlamentari posticci determinati dall'applicazione del premio di maggioranza dichiarato illegittimo la proposta di riforma non avrebbe avuto i voti necessari per l'approvazione. E che quindi un Parlamento composto nell'osservanza dei principi posti dalla Corte costituzionale non avrebbe scritto una riforma secondo le linee oggi conclusivamente definite.

Tutto questo certamente suggeriva che il Parlamento si limitasse a scrivere una legge elettorale coerente con i principi stabiliti dalla Corte costituzionale, lasciando alle assemblee elette in base a una legge così emendata la responsabilità di una riforma – soprattutto così ampia e incisiva - della Costituzione. È invece accaduto il contrario. Nel merito e nel modo, il Governo (con la sua maggioranza) si è comportato come se la pronuncia della Corte non fosse mai stata adottata. *Tamquam non esset*. Si è messa in campo la proposta di revisione, e al tempo stesso è stata approvata una legge elettorale – Italicum - che come vedremo più avanti ripete e in qualche misura forse persino aggrava i vizi di costituzionalità già propri del Porcellum. Un comportamento inaccettabile dal punto di vista politico, istituzionale, costituzionale.

¹³ Punto 7 del *Considerato in diritto*.

2.2. *L'iniziativa governativa*

È stato per lungo tempo un principio convenzionalmente accettato che la riforma della costituzione fosse una questione essenzialmente parlamentare, nella quale il governo dovesse astenersi dall'intervenire. Il fondamento di tale principio si trovava anzitutto nella ragione che un'iniziativa governativa è geneticamente di parte, e tende a segnare uno spartiacque nel confronto parlamentare tra maggioranza e opposizione. Ponendo la riforma della Costituzione tra le questioni di indirizzo politico e di governo, favorisce che il contrasto al governo fisiologicamente messo in atto dalla opposizione diventi anche contrasto alla riforma. Una Costituzione che entra a far parte dell'indirizzo politico di governo non può che essere una Costituzione di maggioranza. E non può che esserne indebolita, essendo più difficile che abbia il largo riconoscimento e l'ampia condivisione che sono la misura prima della sua solidità.

Di tutto questo è prova la più recente - e negativa - esperienza costituzionale, perché lo scontro frontale tra maggioranza e opposizione segnò sia la riforma del Titolo V approvata nel 2001 dal centrosinistra¹⁴, sia la proposta di riforma della Parte II approvata dal centrodestra nel 2005 e poi respinta nel voto popolare.

Nella legislatura in corso già il Governo Letta aveva assunto la revisione della Costituzione come propria ragion d'essere¹⁵. Ugualmente la riforma è stata posta da Renzi tra i principali obiettivi del governo¹⁶. È stata elemento essenziale nella stesura del cosiddetto patto del Nazareno con Berlusconi, fondamento del sostegno parlamentare nella prima fase della vita dell'esecutivo. Con la conseguenza che la proposta di riforma ha subito gli effetti della tormentata vicenda politica che ha segnato il patto e l'anomala maggioranza da esso nata, fino al soccorso a Renzi prestato da Verdini¹⁷, che si iscrive così tra i padri della

¹⁴ V. per la Casa delle libertà l'intervento di La Loggia in dichiarazione di voto per la seconda deliberazione in Senato l'8 marzo 2001, al seguente indirizzo internet:

www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=13&id=00007399&part=doc_dc-ressten_rs-ddlTit deaisdddldc4809brdtvdc-trattazione_ddvf-intervento_laloggia&parse=no.

¹⁵ V. il discorso programmatico tenuto nella Camera dei deputati il 29 aprile 2013: www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0010&tipo=stenografico#sed0010.stenografico.tit00040.int00020%20-%20sed0010.stenografico.tit00040.int00020.

¹⁶ Senato della Repubblica, XVII leg., 24 febbraio 2014, al seguente link: www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/750049.pdf.

¹⁷ Senato della Repubblica, XVII leg., 20 gennaio 2016, al seguente link:

nuova Costituzione. Confermando in tal modo le considerazioni negative sulla mancanza di legittimazione sostanziale del Parlamento in carica. La nuova Costituzione nasce nel segno di numeri parlamentari falsati, di maggioranze spurie e occasionali, costruite sui cambi di cassetta e sui voltagabbana.

Una menzione specifica merita la querelle sul ruolo del Capo dello Stato. Come Presidente, Napolitano ha ripetutamente sollecitato le “necessarie riforme”, anche con riferimento alla Costituzione¹⁸. Ha anche istituito una commissione di “saggi”¹⁹. Da senatore a vita ha ribadito consenso e appoggio²⁰. Intervenendo a chiusura della discussione generale nella Camera dei deputati in occasione del voto finale in seconda deliberazione, Renzi ha inteso calcare i toni, definendo l’ex Presidente come il senatore senza il quale la riforma non sarebbe stata possibile²¹. Quale che sia l’opinione in proposito, rimane vero che quando un Presidente della Repubblica si esprime in termini di *moral suasion* – come nel caso – è poi nella decisione delle forze politiche se accettare o meno suggerimenti e consigli. Non è dunque in tal modo che il Governo può sottrarsi alla sua specifica responsabilità politica per l’iniziativa e le scelte di riforma.

2.3. *Una riforma e un referendum che dividono il paese.*

L’iniziativa governativa avrebbe potuto comunque essere mantenuta nell’ambito di uno stimolo sostanzialmente corretto e ancora accet-

www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/956844.pdf

¹⁸ Tra le molte esternazioni, v. il *Messaggio al Parlamento* del 22 aprile 2013 in occasione del giuramento, su presidenti.quirinale.it, e *L’Intervento alla cerimonia per lo scambio degli auguri con i rappresentanti delle istituzioni, delle forze politiche e della società civile*, 16 dicembre 2013, su www.quirinale.it.

¹⁹ Il gruppo era composto da Mauro, Onida, Quagliariello e Violante. La *Relazione Finale* si trova in www.quirinale.it. Anche il Governo Letta ha successivamente nominato una commissione di 35 “saggi”, la cui *Relazione finale* del settembre 2013 si legge in presidenza.governo.it

²⁰ Breda M., *Intervista a Giorgio Napolitano, «Sosterrò il sì al referendum sulle riforme»*, in *Il Corriere della Sera*, 6 gennaio 2016.

²¹ Camera dei deputati, XVII leg., Seduta n. 605 di lunedì 11 aprile 2016, il cui resoconto stenografico è consultabile al seguente indirizzo internet: www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0605&tipo=stenografico#sed0605.stenografico.tit00050.sub00020.int00160

tabile se, una volta presentata la proposta, l'esecutivo avesse lasciato piena libertà al confronto parlamentare. Ma così non è stato.

Già il Governo Letta aveva definito un cronoprogramma, indicando un termine di 18 mesi entro il quale alla riforma si doveva pervenire²². Da un fallimento sarebbero state tratte le dovute conseguenze. Quindi non solo la riforma era assunta nell'indirizzo politico di governo, ma diventava condizione per la sopravvivenza stessa dell'esecutivo. Ugualmente Renzi ha pesantemente condizionato il lavoro parlamentare, vincolando la maggioranza alle posizioni dell'esecutivo, e minacciando in caso contrario la crisi. Abbiamo ripetutamente sentito intimare: "O si vota così, o tutti a casa"²³. Sono state fortissime le pressioni sui parlamentari di maggioranza dei quali erano note le posizioni contrarie su singoli punti della proposta di riforma, come ad esempio sul Senato non elettivo.

L'esempio ultimo e conclusivo della pressione governativa sul tema lo abbiamo nella pressione sui parlamentari di maggioranza per la richiesta del referendum confermativo ex articolo 138 Cost., e nella simultanea trasformazione del voto popolare in un plebiscito sullo stesso Renzi. Ai parlamentari di maggioranza non si chiedeva, in buona sostanza, di rivolgersi al popolo italiano perché valutasse nel merito la riforma. Si chiedeva di chiamare il popolo a beatificare il premier. Anche qui con la minaccia che la vittoria del no condurrebbe alla crisi e a nuove elezioni. Dopo aver sequestrato il voto parlamentare si vuole ora sequestrare il voto dei cittadini italiani. Non si vota per consolidare la Costituzione, ma per imbullonare il primo ministro alla poltrona. Una torsione plebiscitaria certamente lontana dall'articolo 138 della Costituzione.

Questa posizione può solo ulteriormente esacerbare il conflitto sulla Carta fondamentale, che ancor più viene ridotta a espressione di maggioranza ed è posta come elemento che divide il paese, piuttosto che unirlo.

²² V. *supra*, nota 15.

²³ V. conclusivamente l'intervento per la seconda deliberazione del Senato il 20 gennaio 2016, il cui resoconto stenografico è consultabile al seguente indirizzo internet: www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=00956844&part=doc_dc-ressten_rs-dldtit_rddddd1c1429drdpide:4-intervento_renzipresidente&parse=no.

3. Questioni di merito

3.1. *Il Senato non elettivo e i costi della politica*

Uno dei punti più controversi della riforma è nella trasformazione del Senato in assemblea non elettiva. Essenzialmente tre gli argomenti addotti a sostegno: la riduzione dei costi della politica; il superamento del bicameralismo paritario per semplificazione istituzionale e più rapide decisioni; il raccordo con le autonomie territoriali. Che si condividano o meno queste ragioni, si traducono nella proposta Renzi- Bosschi in soluzioni in vario modo inaccettabili.

Quanto alla riduzione dei costi, si persegue riducendo il numero dei senatori a 100 senatori, e cancellando la natura elettiva. Novantacinque sono eletti dai consigli regionali nel proprio ambito, salvo per ogni consiglio un sindaco di comune della Regione²⁴. Non si prevede una specifica indennità di carica²⁵. Cinque sono nominati dal Capo dello Stato per un mandato di sette anni²⁶.

Va anzitutto notato che una scelta istituzionale di primario livello non dovrebbe farsi solo in base alla spesa. Che un Senato abbia carattere elettivo o meno non si decide perché un senatore eletto direttamente costa di più di un senatore eletto in secondo grado, ma in base a considerazioni che guardano all'architettura di sistema.

Inoltre, cancellare l'indennità di carica non azzerava i costi dell'istituzione, di cui l'indennità è solo una frazione. La gran parte dei costi viene infatti dai servizi, dalla gestione degli immobili, dal personale. Sono costi che non si riducono affatto con la cancellazione della natura elettiva, e di poco con la riduzione del numero. E va aggiunto che abolire l'indennità non equivale comunque ad avere senatori a titolo gratuito. È quanto meno ovvio che la trasferta romana per lo svolgimento della funzione di senatore comunque comporta una spesa a carico di soggetti pubblici, sia pure di regioni e comuni e non dello stesso Senato.

In ogni caso, maggiori risparmi si sarebbero con certezza matematica conseguiti con scelte diverse pur mantenendo la natura elettiva. Ad esempio, riducendo il numero dei deputati a 400 e il numero dei

²⁴ Art. 57 Cost., come sostituito dall'AC 2613-D, art. 2.

²⁵ Art. 69 Cost., come modificato dall'AC 2613-D, art. 9.

²⁶ Art. 59 Cost., come modificato dall'AC 2613-D, art. 3).

senatori a 200, come era stato già proposto in passato. Un totale di 600 parlamentari avrebbe assicurato risparmi comunque più consistenti rispetto ai 730 della proposta approvata.

3.2. Il nuovo Senato e la rappresentanza politica

La scelta di abbandonare l'elezione diretta come metodo di selezione dei senatori appare censurabile molteplici motivi.

Anzitutto con la scelta di consiglieri regionali e sindaci si popola il Senato di un ceto politico di bassa qualità, come la lettura delle cronache nazionali e locali ampiamente dimostra da molti anni a questa parte. Ed è un ceto politico che ovviamente manterrà il proprio orizzonte primario di interessi nel circuito regionale e locale, in cui essenzialmente gioca il proprio destino e le prospettive di ulteriore carriera politica. Facile allora capire come un elemento che aggrava gli effetti collaterali della scelta sia quello di aver riconosciuto al senato il potere di formare commissioni di inchiesta con i poteri della magistratura²⁷, o di aver mantenuto in capo al senatore non eletto le prerogative del parlamentare, ivi incluse le garanzie quanto a intercettazioni, perquisizioni, arresti. Si introduce tra l'altro nella politica regionale e locale una diversità potenzialmente gravida di conseguenze tra chi è più garantito e chi è meno garantito, in specie rispetto al giudice penale. È di immediata evidenza che sarebbe difficile o impossibile distinguere le tutele applicabili a seconda delle funzioni esercitate, assumendo ad esempio che l'ufficio del sindaco-senatore non sia protetto, e che invece la segreteria del senatore-sindaco sia assistita dalle garanzie costituzionali. Non è improbabile che proprio questa tutela sia il benefit che renderà più di altri la carica di senatore effettivamente appetibile per un consigliere regionale o un sindaco.

Emerge poi un problema di rappresentatività. Si dice che con l'assemblea così composta vedrebbe la luce un Senato delle autonomie, rappresentativo dei territori. Ma un consigliere regionale non rappresenta certo la regione, essendo espressione di una circoscrizione territoriale ben più limitata. Tanto meno un sindaco sarebbe rappresentativo in generale dei comuni della regione, per di più essendo probabile che i consiglieri regionali preferirebbero eleggere i sindaci di piccoli comuni piuttosto che i grandi sindaci metropolitani. Ogni re-

²⁷ Art. 82, come sostituito dall'AC 2613-D, art. 20.

gione, esprimendo alcuni consiglieri e un sindaco, sarebbe in realtà rappresentata a macchia di leopardo, trovando voce in Senato i territori che sono la base elettorale di ciascun senatore, ad esclusione degli altri.

È mera finzione che una composizione così definita sia una rappresentanza delle autonomie. È assai più probabile una traduzione a livello nazionale di localismi e di interessi particolari. Molto meglio sarebbe stato un senato direttamente elettivo che, pur con pochi senatori, avrebbe in ogni caso dato eguale voce a tutto il territorio regionale, e agli enti locali in esso compresi.

Queste considerazioni negative non vengono attenuate o smentite dalla soluzione che alla fine è stata data, con l'etichetta di un recupero della elettività dei senatori. Rimane chiaro che i consiglieri regionali comunque hanno il potere di scegliere nel proprio ambito i senatori, conformemente a una volontà degli elettori non si sa come espressa. Il tutto è rimandato a una legge ancora da fare²⁸. Una soluzione pasticciata, essenzialmente frutto della sostanziale impotenza della sinistra PD, che alla fine si è coraggiosamente arresa al diktat governativo dichiarando una vittoria della quale nel testo non è dato trovare traccia.

Il punto della opinabile rappresentatività del Senato sottolinea l'incongruità nella definizione delle funzioni. Come giustificare la partecipazione paritaria del senato – sia pure solo in alcuni casi – alla funzione legislativa? Appare in specie grave che rimanga in un bicameralismo perfetto la revisione della Costituzione²⁹. A quale titolo si consente a un consigliere regionale o un sindaco, eletto con una campagna e un programma volti a questioni locali e per il relativo mandato, a porre mano con pienezza di poteri alle libertà e ai diritti fondamentali di tutti?

3.3. *Il bicameralismo differenziato*

Il superamento del bicameralismo paritario viene spesso ad arte confuso con la cancellazione della natura elettiva dell'assemblea. Ma è bene sottolineare che i due problemi vanno tenuti distinti, perché sarebbe stato del tutto possibile pervenire a un bicameralismo differenziato mantenendo l'elezione diretta.

²⁸ Art. 57, co. 5, come sostituito dall'AC 2613-D, art. 2.

²⁹ Art. 70, co. 1, come sostituito dall'AC 2613-D, art. 10.

Le ragioni che più specificamente attengono al superamento del bicameralismo paritario sono di due ordini: rapidità nelle decisioni, e semplificazione istituzionale.

Il primo punto è nei fatti privo di fondamento. Basta a tale proposito guardare alle statistiche dei lavori parlamentari, reperibili sui siti istituzionali di Camera e Senato. Laddove si riscontrano ritardi, è agevole la constatazione che trovino origine nel governo piuttosto che nelle assemblee, o in difficoltà politiche di cui il percorso parlamentare accidentato è solo un riflesso. Un'intesa di maggioranza che non si raggiunge o che non tiene è generalmente la causa dell'inerzia del legislatore o di una navetta prolungata, piuttosto che una complessità tecnica dell'iter di formazione della legge.

In ogni caso, il disegno riformatore non garantisce affatto linearità e velocità delle decisioni. Il procedimento di formazione della legge non è semplificato, ma al contrario è reso più complesso³⁰. È infatti spezzettato in una molteplicità di modelli, che vedono il Senato partecipare in modi e con effetti diversi in ragione della materia oggetto della legge. Si apre in tal modo un'incertezza dalla quale viene non solo la possibilità di un contrasto tra le due Camere, ma anche il rischio di un contenzioso davanti al giudice delle leggi. Il mancato rispetto della norma sull'iter di formazione potrebbe infatti tradursi in un vizio di costituzionalità della legge conclusivamente approvata.

Si potrebbe anche pensare al sorgere tra le due Camere di una forma inedita di conflitto tra poteri dello Stato. La premessa si trova nei casi in cui la funzione legislativa non è esercitata collettivamente da entrambe le Camere³¹. In tale ipotesi quella funzione rimane imputata separatamente a ciascuna Camera, titolare di attribuzioni proprie conferite dalla Costituzione, per la difesa delle quali lo strumento del conflitto tra poteri sembra appropriato.

Mentre, quanto meno nelle materie – a torto ritenute marginali – in cui la partecipazione del Senato è paritaria, la natura non elettiva e la composizione dell'assemblea rendono del tutto eventuale che vi sia un idem sentire politico tra le due Camere. Se mancasse, nessuna garanzia potrebbe trarsi dal testo approvato per un fluido e rapido svolgersi dell'iter legislativo.

³⁰ In specie, artt. 70-72, come sostituiti o modificati dagli artt. 10, 11 e 12 AC 2613-D.

³¹ Art. 70 e 72 Cost., come sostituiti dall'AC 2613-D, artt. 10 e 12.

Quanto alla semplificazione istituzionale, il punto di rilievo è dato dall'attribuzione del rapporto di fiducia alla sola Camera dei deputati. Ma va ancora sottolineato che allo stesso risultato poteva certamente giungersi mantenendo il carattere elettivo del Senato. Mentre, di fronte agli errori e alle aporie di una pessima riforma, sarebbe stata alla fine preferibile una scelta radicale di monocameralismo.

4. Riforma costituzionale e *Italicum*

Una valutazione compiuta della riforma costituzionale non è possibile senza considerare l'interazione con la legge elettorale già approvata (legge 52/2015). E questo non tanto perché l'*Italicum* anticipa la riforma stessa, riguardando la sola Camera dei deputati. Per tale profilo una integrazione non presenterebbe particolari difficoltà. Piuttosto, per la sinergia perversa tra l'impianto della riforma costituzionale e quello del sistema elettorale adottato.

L'*Italicum* riprende e ribadisce i vizi che avevano condotto la Corte costituzionale alla dichiarazione di illegittimità del Porcellum³². La sentenza 1/2014 fulminava la legge elettorale in specie perché il premio di maggioranza senza soglia ledeva il principio di rappresentanza, e la lista bloccata colpiva la libertà di voto.

È mera apparenza che l'*Italicum* superi le censure della Corte. È ben vero che si introduce una soglia del 40% per l'attribuzione del premio di 340 seggi nella Camera dei deputati. Ma è anche vero che se nessuno raggiunge la soglia si va a un ballottaggio tra le prime due formazioni politiche, quali che siano i voti conseguiti, e dunque senza soglia alcuna. A chi vince vanno i 340 seggi.

Allo stato, in un sistema ormai orientato almeno in senso tripolare, è questa la prospettiva che possiamo definire prevedibile e normale. La domanda è: ma la situazione che poteva realizzarsi con il Porcellum – forte disproporzionalità tra consensi reali e seggi assegnati – può riprodursi con l'*Italicum*? Non sembra dubbio che la risposta sia positiva. Anzi, con l'aggravante che l'*Italicum* assegna il premio di maggioranza alla singola lista, e non alla coalizione. E dunque in ultima analisi aggiungendo una forte torsione in chiave bipartitica.

³² Per un'analisi v. il mio *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in Co-sistuzionalismo.it, 22 giugno 2015.

Il mantra ossessivamente portato a sostegno dell'impianto dell'Italicum è stato il conoscere chi ha vinto la sera stessa del voto. Si nota anzitutto che nessun sistema elettorale garantisce in termini assoluti un simile risultato, rimanendo comunque possibile che il conformarsi del sistema politico ne produca comunque uno diverso. Persino lo storico bipartitismo britannico si è evoluto nel tempo fino a rendere inevitabile nella scorsa legislatura un faticoso governo di coalizione. Inoltre, una cosa è vincere, altra è governare. Il primo obiettivo si può anche raggiungere taroccando i numeri parlamentari. Ma per il secondo non è possibile taroccare i consensi reali. Ciò è in specie vero in un sistema politico assestato su un modello tripolare, e non più bipolare, come il nostro. Assegnare con artifici la vittoria a uno dei poli insieme a una maggioranza di seggi, con una simultanea forzata riduzione della rappresentanza degli altri due, non può negare la realtà di un governo verso il quale in parte prevalente gli elettori non hanno espresso un consenso.

Il forte premio di maggioranza alla singola lista a seguito di ballottaggio senza soglia apre dunque la via a governi blindati da numeri parlamentari posticci, ma sostenuti da un ridotto consenso reale. Governi a vocazione minoritaria, padroni di un'assemblea addomesticata non solo dallo stravolgimento della rappresentanza determinato dal premio, ma anche dal mantenimento di un'ampia quota di parlamentari nominati derivanti dal voto bloccato sui capilista.

A questo si aggiunge la soglia per l'accesso al seggio parlamentare, che, pur abbassata al 3%, si mostra in ogni caso non necessaria ai fini della governabilità. Questa è già assicurata dal premio, e dunque la soglia si configura come una ulteriore distorsione, che per essere non necessaria suscita dubbi di incostituzionalità. Infatti, la governabilità è stata definita dalla Corte costituzionale come obiettivo costituzionalmente rilevante e da bilanciare con la rappresentatività delle assemblee. Ma il diverso fine di tendere alla semplificazione forzata del panorama politico con la scomparsa dei partiti minori è altra cosa, non riconducibile a obiettivi costituzionalmente rilevanti, e forse anche in contrasto con il diritto di associarsi in partiti per concorrere a determinare la politica nazionale di cui all'art. 49 della Costituzione. E non sarà male ricordare che persino il già citato sistema britannico, fondato su una rigida ingessatura elettorale in chiave maggioritaria, vede nell'assemblea legislativa anche parlamentari eletti con poche migliaia di voti.

Lo scenario che si prefigura è quello di un'assemblea dominata in virtù degli artifici elettorali da un singolo partito, anche se sostenuto da un ridotto consenso nel paese, e in specie dal leader di quel partito. Una illusione di stabilità unitamente a una forte concentrazione e verticalizzazione del potere, ed a un radicale indebolimento della rappresentatività del Parlamento. È questo il contesto in cui vanno valutati sia l'azzeramento del Senato elettivo – elemento cruciale di perdita di rappresentatività del sistema nel suo complesso – sia l'introduzione di istituti fin qui ignoti nella nostra esperienza, come il voto a data certa su richiesta del Governo³³. In tale ultimo modo si consegna nelle mani del Governo un pervasivo strumento di controllo dell'agenda parlamentare. La scelta di sancirlo con norma costituzionale ha il senso di rendere necessario e strutturale il cambiamento nel rapporto tra l'assemblea e l'esecutivo, che non viene lasciato alla relativa maggiore flessibilità di un regolamento parlamentare.

L'osservanza dei principi sanciti dalla Corte costituzionale nella sentenza 1/2014 avrebbe dovuto suggerire indirizzi radicalmente diversi nella scrittura della legge elettorale. Era anzitutto disponibile il cd Consultellum, dato dalla normativa di risulta derivante dalla sentenza stessa e configurato come un proporzionale di lista e preferenza. Oppure sarebbe stata possibile la scelta di un modello alla tedesca, misto di collegi uninominali e liste brevi bloccate, con soglia al 5% ed esito finale proporzionale quanto al riparto dei seggi tra le forze politiche. Ma, pur avendo dato ottima prova quanto a stabilità e governabilità nella repubblica federale, non avrebbe garantito un vincitore il giorno stesso del voto. Lo stesso peccato originale avrebbe segnato il ritorno al Mattarellum, maggioritario uninominale di collegio con quota proporzionale, che pure aveva dato nella nostra esperienza esiti migliori del Porcellum. Quanto meno, aveva assicurato una più accettabile qualità del ceto politico parlamentare e un soddisfacente radicamento delle istituzioni. Ma, a quanto è dato sapere, l'Italicum discende direttamente dall'accordo Renzi-Berlusconi, e come tale è stato circondato da una pretesa di intoccabilità. Al punto di giungere alla forzosa sostituzione di componenti dissenzienti in commissione, e a pesanti forzature di prassi e regolamenti nel lavoro d'aula, com'è accaduto con il cd maxicanguro per stroncare l'ostruzionismo, e la que-

³³ Art. 72, u.co, come sostituito dall'AC 2613-D, art. 12.

stione di fiducia su una materia come la legge elettorale, che avrebbe dovuto ritenersi ad essa sottratta.

È particolarmente grave che sia stata persa l'occasione di scrivere una legge elettorale meno stravolgente per i canoni della forma di governo parlamentare e della stessa democrazia. Mentre è chiaro come dalle norme costituzionali ed elettorali unitamente considerate venga un indebolimento del sistema complessivo di *checks and balances*. Il numero limitato di componenti riduce il peso del Senato nelle sedute comuni delle due Camere per l'elezione del Capo dello Stato e dei membri laici del CSM, mentre esalta il ruolo dell'assemblea elettiva e del partito gonfiato dal premio di maggioranza che in essa è dominante. Lo stessa censura può essere avanzata per l'elezione di tre giudici costituzionali attribuita alla Camera dei deputati, mentre la carente rappresentatività e la probabile bassa qualità del ceto politico fanno dubitare della saggezza di aver attribuito al Senato la scelta separata di altri due giudici. E questo anche a non voler considerare che la Corte costituzionale non dovrebbe essere configurata come sede di rappresentanza di interessi in senso proprio territoriali.

Ma è sul piano della stessa revisione della Costituzione che vengono i dubbi maggiori. Premio di maggioranza, ballottaggio e 340 seggi garantiti nella Camera dei deputati avvicinano pericolosamente la Carta fondamentale alla disponibilità da parte di un singolo partito, anche se largamente minoritario nel paese. Una condizione che indebolisce in prospettiva la Costituzione e ne mina la rigidità, unanimemente considerata come pietra angolare del sistema, ed essenziale difesa dei diritti, delle libertà, della democrazia. La vocazione minoritaria si estende dai governi alla stessa Costituzione.

5. Gli strumenti di democrazia diretta

Gli effetti negativi sopra descritti avrebbero potuto almeno essere temperati da un irrobustimento degli strumenti di democrazia diretta. È invece accaduto il contrario.

Sono state triplicate a 150.000 le firme richieste per la proposta di legge di iniziativa popolare, che rimane comunque pienamente rimessa alla decisione parlamentare³⁴. In altri ordinamenti è ad esempio

³⁴ Art. 71, come modificato dall'AC 2613-D, art. 11, lett. b).

consentita la diretta sottoposizione a referendum della proposta di legge, quanto meno nel caso di rigetto o modifica nella sede legislativa.

Quanto al referendum, si conferma la natura unicamente abrogativa, rinviando ogni altra ipotesi – come il referendum propositivo e di indirizzo – ad una futura (e ovviamente incerta) legge costituzionale, e a una successiva legge bicamerale per le modalità di attuazione³⁵. Nulla impediva di prevedere già nella riforma in modo puntuale l'ampliamento a forme nuove, lasciando l'ulteriore disciplina alla legge ordinaria, come è per la legge 352/1970. La scelta fatta è puramente di facciata.

Sostanzialmente di facciata è altresì l'abbassamento del quorum di validità del referendum abrogativo alla metà più uno dei votanti alle ultime elezioni politiche³⁶. Un vantaggio che potrebbe essere importante, visto che il quorum di partecipazione è ormai decisivo in un paese in cui l'astensionismo elettorale è stabilmente collocato tra il 35 e il 40% degli aventi diritto. Ma tale vantaggio viene inspiegabilmente legato al raggiungimento di almeno 800.000 firme a sostegno dei quesiti. Con ciò introducendo nel dettato costituzionale una intrinseca irrazionalità. Se si considera in principio sufficiente, nella condizione data della politica e delle istituzioni, una partecipazione al voto referendario più bassa di quella prevista nell'art. 75 Cost. vigente, non c'è ragione di differenziare in base alle firme a sostegno dei quesiti. La raccolta delle firme è solo il momento di avvio del procedimento referendario, mentre il voto popolare che lo conclude rimane un dato autonomo rispetto alla richiesta. La partecipazione al voto o è adeguata a certificare la volontà popolare, o non lo è. Non si vede alcun motivo razionale per cui quella volontà possa essere certificata da un minor numero di elettori nel caso in cui le firme a sostegno dei quesiti siano state più numerose. Ciò è particolarmente vero in un momento che vede sostanzialmente dissolte o indebolite le organizzazioni di massa, con una conseguente maggiore difficoltà nella raccolta delle firme.

³⁵ Art. 71, come modificato dall'AC 2613-D, art. 11, lett. c).

³⁶ Art. 75, come sostituito dall'AC 2613-D, art. 15).

6. Un argine alle cattive riforme: i referendum

Le scelte fin qui illustrate rendono la proposta Renzi-Boschi inaccettabile, e stravolgente rispetto alla Costituzione repubblicana nata dalla Resistenza. Non bastano a bilanciare il giudizio negativo alcuni contenuti della proposta meno inaccettabili. Sopprimere il CNEL – inutile superfetazione istituzionale - è una ovvietà ripetutamente proposta anche in passato. In parte condivisibile è poi la stretta sul versante del rapporto Stato-Regioni, a correzione parziale della pessima riforma varata nel 2001 dal centrosinistra in vano inseguimento di pulsioni leghiste sui temi di un federalismo d'accatto.

Ma nel complesso la riforma costituzionale, insieme alle altre, produce l'effetto di togliere spazio vitale alla democrazia, e di concentrare il potere su Palazzo Chigi ed in specie sul primo ministro leader del partito vincente nella competizione elettorale. Effetto ancora accentuato da altre riforme messe in campo, come quella della RAI e della pubblica amministrazione.

Poiché è inutile pensare a un recupero con il Parlamento del Porcellum, ed è prevedibile che quello dell'Italicum sia anche peggiore, l'unica via a disposizione rimane quella referendaria. È anche la sola che Renzi mostra in qualche misura di temere, come si trae dalla torsione plebiscitaria sul referendum costituzionale e dall'invito ad andare al mare per quello sulle trivelle, ad arte fissato al 17 aprile senza abbinamento con le amministrative per favorire l'astensione. Il voto popolare sulla riforma assume dunque una decisiva importanza per la stessa impostazione data dal premier.

Va però sottolineato che non basterebbe una vittoria dei no nel referendum confermativo a garantire nuovo ossigeno a una democrazia in apnea. La riduzione degli spazi di confronto e di partecipazione democratica è già in atto essendo vigente la Costituzione del 1948. Bloccare la sola riforma Renzi-Boschi non basterebbe di per sé a invertire la tendenza. Bisogna quanto meno affiancare alla battaglia referendaria sulla nuova Costituzione un voto popolare tendente alla radicale correzione della legge elettorale, nell'ambito di una più ampia stagione referendaria contro le leggi emblematiche del renzismo: scuola, lavoro, ambiente.

Non è una strategia passatista, in un momento in cui gli strumenti di democrazia diretta si mostrano cedenti. È una via dettata dalla necessità. Viviamo un tempo di sostanziale dissolvimento delle organiz-

zazioni di partito, di personalizzazione estrema della politica, di marginalizzazione dei sindacati, di sordità delle istituzioni. I canali di partecipazione democratica e di rappresentanza fino a ieri disponibili si sono ristretti o prosciugati. Vanno ricostruiti con un lavoro politico di lunga lena. Quali alternative ha un popolo che vuole essere composto di cittadini e non di sudditi, che vuole difendere la sovranità concessa dalla Costituzione? Sapendo che se il tentativo dovesse fallire, e le strategie di riforma messe in campo si consolidassero, nulla sarebbe più come un tempo, o come vorremmo che fosse.

BIBLIOGRAFIA

La letteratura sui temi trattati è vasta. Per i contributi più recenti v. le analisi di esperti e studiosi nelle indagini conoscitive svolte sui temi della Costituzione e della legge elettorale nella XVII legislatura: Camera dei deputati, I Commissione, 9 ottobre–13 novembre 2014; 13-17 gennaio 2014; 14-15 aprile 2015; 28-29 ottobre 2015; Senato della Repubblica, I Commissione, 13-28 maggio 2014; 18-25 novembre 2014; 27 luglio-10 settembre 2015.

V. anche il mio *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, cit. *supra*, in nota 33, e *Di riforme e riformatori*, in *Costituzionalismo.it*, 29 giugno 2012; nonché *Il tempo della Costituzione*, V ed., Aracne, Roma, 2014, cap. IV, e i numerosi articoli da me pubblicati su *Il Manifesto*, da ultimo in parte raccolti in *Un decennio incostituzionale*, ed. Manifestolibri, Roma, 2015. V. altresì, nello stesso quotidiano, i contributi di FERRARA, AZZARITI, DE FIORES.

Ancora *adde*:

AINIS M., *I virtuosismi che non servono*, in *Corriere della Sera*, 8 aprile 2014; ID., *Più quesiti per capire la riforma*, in *Corriere della sera*, 8 febbraio 2016; ALLEGRETTI U. e BALBONI E., *Una revisione costituzionale con alcune buone intenzioni e molte contraddizioni*, IV Seminario delle Università toscane sulla riforma costituzionale, 15 febbraio 2016; AZZARITI G., *Il merito delle cose. La riforma costituzionale e lo stile delle polemiche*, in *Costituzionalismo.it*, 8 aprile 2014; ID., *La riforma del Senato. Prima della scelta sulle modalità di composizione vengono le funzioni*, in *Costituzionalismo.it*, 25 marzo 2014; ID., *Legge elettorale e democrazia d'investitura. Quattro criticità costituzionali per un modello di democrazia*, in *Nomos*, n. 3/2015;

ID., *Vento di cambiamento. Verso dove?* In *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015 - 15 febbraio 2016; ID., *Contro il revisionismo costituzionale*, Bari, Laterza, 2016, part. cap. X; BALDUZZI P. e BORDIGNON M., *Due riforme inseparabili*, in *Lavoce.info*, 12 febbraio 2016; BALTRUNAITE A., CASARICO A., PROFETA P., SAVIO G., *Se il nuovo Senato è per soli uomini*, in *Lavoce.info*, 29 gennaio 2016; BASSANINI F., *Prime riflessioni sulla bozza di riforma del bicameralismo e del Titolo V del Governo Renzi*, in *ASTRID Rassegna*, n. 199, 31 marzo 2014; BILANCIA F., *“Ri-porcellum” e giudicato costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 24 gennaio 2014; BILANCIA F., *Oltre il bicameralismo paritario. Osservazioni a margine del ddl Renzi. Sfidando il divieto di una discussione pubblica*, in *Costituzionalismo.it*, 2 aprile 2014; BIN R., *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, in *ASTRID Rassegna*, n. 199, 31 marzo 2014; BIN R., *In vista della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione: Quale ruolo per le Autonomie speciali?*, in *ASTRID Rassegna*, n. 200, 14 aprile 2014; BINDI E., *La promozione dell’equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza (artt. 55, comma 2, e 122, comma 1, cost.)*, IV Seminario delle Università toscane sulla riforma costituzionale, 15 febbraio 2016; BRUNELLI G., *Appunti sulla proposta del governo di riforma costituzionale della Parte II della Costituzione*, marzo 2014, in www.astrid-online.it; ID., *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, 15 febbraio 2015; CAMERLENGO Q., *Ritratto costituzionale della legittimazione politica*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, 9 aprile 2016; CARAVITA B., *Riforme e referendum: un metodo che unisce*, in *Federalismi.it* n. 7/2016 - 30 marzo 2016; CARETTI P., *Una proposta di nuovo Senato confusa e probabilmente inutile*, in www.articolo21.org, 29 marzo 2014; ID., *Relazione introduttiva al IV Seminario delle Università toscane sulla riforma costituzionale*, 15 febbraio 2015; CARLI M., *La riforma costituzionale*, IV Seminario delle Università toscane sulla riforma costituzionale, 15 febbraio 2016; CARNEVALE P., *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della “storica” sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *ASTRID Rassegna*, n. 200, 14 aprile 2014; CASO G., *Sulla riforma elettorale*, in *ASTRID Rassegna*, n. 200, 14 aprile 2014; CATELANI E., *Il disegno di legge costituzionale Boschi/Renzi: il primo passo di una riforma complessa*, IV Seminario delle Università toscane sulla

riforma costituzionale, 15 febbraio 2016; CAZZULLO A., *No, il Senato non sarà più elettivo*, intervista a Renzi in *Corriere della Sera*, 31 marzo 2014; CECCANTI S., *Fusaro versus Zagrebelsky: una lettera al Corsera*, in www.landino.it, 5 aprile 2014; ID., *L'Italicum come rimedio alla frammentazione*, in *Nomos*, n. 3/2015; ID., *Le tre alternative alla riforma renziana del Senato? Un testo peggiorativo (Chiti), uno con qualche spunto (Monti) e uno migliorativo (Tonini)*, in *Huffington Post*, 7 aprile 2014; ID., *L'Italicum, dimezzato o meno, ha bisogno soprattutto di una riforma del Senato che ancora non si vede*, in *Huffington Post*, 5 marzo 2014; ID., *Referendum, l'errore di Scalfari*, in *l'Unità.tv*, 11 gennaio 2016; ID., *Dopo la sentenza della Corte – il nodo della legge elettorale*, in *ASTRID Rassegna*, n. 200, 14 aprile 2014; Cerri A., *Prime riflessioni interlocutorie sul progetto di riforma costituzionale*, in *ASTRID Rassegna*, n. 200, 14 aprile 2014; CERRINA FERONI G., *Difetti e pregi, di metodo e di merito, della riforma comunque da salvare*, IV Seminario delle Università toscane sulla riforma costituzionale, 15 febbraio 2016; CHELI E., *Una riforma necessaria, ma che rischia di non funzionare*, IV Seminario delle Università toscane sulla riforma costituzionale, 15 febbraio 2016; CHERCHI R., *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la "presidenzializzazione" del Governo?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015 - 19 febbraio 2016; CLEMENTI F., *Il nuovo Senato sia solo delle Autonomie*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 marzo 2014; COLASANTE P., *Unità e diversità nel (parziale) regionalismo asimmetrico italiano, alla luce della riforma costituzionale in itinere*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1-2/2015; CONFINDUSTRIA, *Position Paper sulle Riforme istituzionali*, marzo 2014; CURRERI S., *La Costituzione non è un derby*, in *L'Unità*, 28 aprile 2016; D'ATENA A., *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Rivista AIC.*, n. 1/2016, 15 febbraio 2015; ID., *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni ed il ruolo della Corte costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1-2/2015; DE FIORES C., *La riforma della legge elettorale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015; ID., *Un Senato di garanzia a suffragio universale*, in *Costituzionalismo.it*, 3 aprile 2014; DE MARTIN G.C., *I chiaroscuri della riforma costituzionale*, in *Amministrazione In Cammino*, 21 aprile 2016; DE SIERVO U., *Lettera ai componenti dell'Associazione italiana dei costituzionalisti sulla riforma costituzionale Renzi-Boschi*, 20 gennaio 2016, in www.astrid-online.it; ID., *Una prima lettura del progettato nuovo art. 117 Cost.*, in *Rivista Aic*, n. 1/2016,

15 febbraio 2015; DOGLIANI M.-PALLANTE F., *Sull'attuale forma del procedimento di revisione costituzionale (e sui presupposti della sopravvivenza del regime parlamentare)*, in *Rivista AIC*, 28 giugno 2013; FABOZZI A., *Una falsa democrazia anticipa il nuovo regime*, *Intervista a Stefano Rodotà*, in *Il Manifesto*, 31 dicembre 2015; FELICETTI F., *Democrazia rappresentativa e illegittimità costituzionale delle leggi elettorali*, in *Osservatorio AIC*, 1/2016, 26 aprile 2016; FERRAJOLI L., *Come raddrizzare l'Italicum*, in *Costituzionalismo.it*, 31 gennaio 2014; FERRARA G., *Contro i colpi di Stato elettorali*, in *Costituzionalismo.it*, 27 gennaio 2014; FRANCHI P., *Dalla democrazia parlamentare a quella plebiscitaria*, in *Corriere della Sera*, 1 febbraio 2016; FRANCO M., *Il pericolo di una campagna che delegittimi le istituzioni*, in *Il Corriere della Sera*, 12 gennaio 2016; FROSINI E., *Bicameralismo strabico*, in www.confronticostituziona-li.eu, 10 marzo 2014; ID., *Rappresentanza + Governabilità = Italicum*, in www.confronticostituzionali.eu, 12 maggio 2015; FUSARO C., *A proposito del progetto di legge costituzionale del governo Renzi*, in *ASTRID Rassegna*, n. 200, 14 aprile 2014; ID., *Le trasformazioni del modello Westminster e le difficoltà crescenti del governo parlamentare in Europa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, dicembre 2015; ID., *Traccia di ragionamento sulla riforma costituzionale in itinere*, IV Seminario delle Università toscane sulla riforma costituzionale, 15 febbraio 2016; GALLI C., *La legge elettorale, e oltre*, in *Costituzionalismo.it*, 13 febbraio 2014; GAMBINO S., *La sfida di Renzi: «O me o la Costituzione»*, in *Corriere della Calabria*, 2 gennaio 2016; ID., *Rappresentanza e stabilità, governativa*, in *Astrid Rassegna*, 7/2014, 14 aprile 2014; GIANELLO S., *L'Italicum "a processo": la possibilità concreta per la Corte di un ritorno alla normalità (del giudizio incidentale)*, in *Osservatorio AIC*, 1/2016; GIGLIOTTI A., *I pro e in contro dell'Italicum*, in *Nomos*, n. 3/2015; GORODISKY D., *Quagliariello: meglio eleggere chi entrerà a Palazzo Madama*, intervista pubblicata sul *Corriere della Sera*, 30 marzo 2014; GRISOLIA M.C., *Il futuro della riforma Renzi: la sua attuazione o il suo abbandono*, IV Seminario delle Università toscane sulla riforma costituzionale, 15 febbraio 2016; GUALMINI E. e VASSALLO S., *Cari Professori del No...*, in *L'Unità*, 27 aprile 2016; IACOBONI J., *Zagrebel'sky: l'appello forse è stato tranchant. Ma Renzi con noi è presuntuoso*, intervista pubblicata su *La Stampa*, 8 aprile 2014; LANCHESTER F., *Dal Porcellum all'Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari*, in

Osservatorio AIC, febbraio 2014; ID., *Innovations institutionnelles et séparation des pouvoirs: considérations sur le dangereux chevauchement des différentes lois électorales italiennes*, in *Nomos*, n. 3/2015; LARCINESE V., *Se abolire il Senato tocca la divisione dei poteri*, in www.lavoce.info, 4 aprile 2014; LIPPOLIS V., *Le riforme istituzionali: trent'anni di sterili tentativi parlamentari e di modifiche della legislazione elettorale. Dall'articolo di Bettino Craxi su l'Avanti del 28 settembre 1979 al discorso programmatico di Matteo Renzi il 24 febbraio 2014*, in corso di stampa in *Rassegna Parlamentare*, 2014; LUCIANI M., *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC.*, n. 1/2016, 15 febbraio 2016; ID., *Nota sul d.d.l. sul superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Costituzione*, in *ASTRID Rassegna*, n. 199, 31 marzo 2014; ID., *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, 15 aprile 2016; MACCIOTTA G., *La soppressione del CNEL nel progetto Renzi: sia sciolto ... a meno che ...!*, in *ASTRID Rassegna*, n. 200, 14 aprile 2014; MANGIAMELI S., *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1-2/2015; MANZELLA A., *La riforma del Senato e le garanzie*, in *La Repubblica*, 4 aprile 2014; ID., *Quei nodi irrisolti del nuovo Senato*, in *La Repubblica*, 12 gennaio 2016; MARINI F. S., *Commento a prima lettura del ddl costituzionale del Governo Renzi sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *ASTRID Rassegna*, n. 200, 14 aprile 2014; MARSOCCI P., *Effettività e "sincerità" della partecipazione popolare. Spunti sui cambiamenti dell'assetto costituzionale italiano*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015 - 15 febbraio 2016; MARTINI F., *Parisi: Lo stallo di questi 20 anni è anche colpa dei professoroni*, *Intervista in La Stampa*, 6 aprile 2014; MASSARI O., *Italicum: errare humanum est, perseverare autem diabolicum*, in *ASTRID Rassegna*, n. 200, 14 aprile 2014; MASTROMARINO A., *Oltre il bicameralismo paritario italiano: alcune note di diritto comparato*, in *Centro Studi sul Federalismo*, marzo 2016; MERLINI S., *La riforma costituzionale, l'art. 138 della Costituzione e il referendum*, IV Seminario delle Università toscane sulla riforma costituzionale, 15 febbraio 2016; MILELLA L., *Grasso: non abolite il Senato. Resti un'assemblea di eletti*, *Intervista in La Repubblica*, 30 marzo 2014; ID., *Gustavo Zagrebelsky: "Io dico no: questa riforma segna il passaggio dalla democrazia al potere dell'oligar-*

chia”, *Intervista a G. Zagrebelsky*, in *La Repubblica*, 13 gennaio 2016; ID., *Nel nuovo Palazzo Madama niente sindaci, spazio alle Regioni*, intervista a Valerio Onida, in *La Repubblica*, 9 marzo 2014; MONTI M., *Una proposta a Renzi per cambiare il Senato*, lettera pubblicata sul *Corriere della Sera*, 30 marzo 2014; MORRONE A., *Uno, nessuno, centomila referendum costituzionali?*, in *Focus Riforma Costituzionale*, *Federalismi.it*, 17 febbraio 2016; OLIVITO E., *Le inesaustrate ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015 - 15 febbraio 2016;); ONIDA V., *Una legge elettorale che non rispetta la reale maggioranza*, Lettera al *Corriere della Sera*, 10 marzo 2015; PACE A., *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2015; ID., *I limiti di un Parlamento delegittimato*, in *Osservatorio AIC*, marzo 2014; ID., *Le ragioni del No nel Referendum sulla riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *ASTRID Rassegna*, 24 gennaio 2016, n. 237 (n. 1/2016); PACE A., *Un procedimento “speciale derogatorio”, “straordinario”, “in rottura della Costituzione”...e anche illegittimo ex art. 138 Cost. Note critiche al d.d.l. cost. n. 813 AS (n. 1359 AC)*, in *Costituzionalismo.it*, 1 agosto 2013; ID., *Il rischio del premier*, in *La Repubblica*, 31 dicembre 2015; PAJNO S. e RIVOSECCHI G., *Le autonomie speciali e la riforma costituzionale: profili problematici ed effetti di complicazione normativa*, in *ASTRID – CRANEC, Territori e autonomie: un’analisi economico-giuridica*, dicembre 2015; PALMERINI L., *Dopo il Parlamento, sfida nella società*, in *Il Sole 24 Ore*, 12 gennaio 2016; PASQUINO G., *Quel premier debordante*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 maggio 2015; PASSIGLI S., *Il voto francese mette in luce i molti rischi dell’Italicum*, in *Il Corriere della Sera*, 20 dicembre 2015; ID., *L’Italicum è rischioso premia troppo chi vince di poco*, in *Il Corriere della Sera*, 2 gennaio 2016; PATRONI GRIFFI A., *Il “Senato delle autonomie”, un disegno in chiaroscuro*, in www.confronticostituzionali.eu, 5 aprile 2014; PATTA E., *Riforme, verso la fine della transizione*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 gennaio 2016; PERTICI A., *Un bicameralismo differenziato per rafforzare il Parlamento*, in www.articolo21.org, 25 marzo 2014; PINELLI C., *Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all’adesione della Repubblica all’Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, 15 febbraio 2015; ID., *Ci sarà un vero Senato dei territori*, in *l’Unità*, 30 aprile 2016; PIRONE D., *Non svilire il ruolo di Palazzo Madama. Tagliamo deputati, Regioni e Province*, intervista a Linda Lanzillotta, in *Il Messaggero*, 30 marzo 2014; PROSPERO M., *Referen-*

dum, “Questo PD non ha più nulla di sinistra”, in *L'Espresso*, 18 aprile 2016; REPOSO A., *Questioni irrisolte ed equivoci in ordine alla riforma della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, 14 giugno 2013; RODOTÀ S., *Il pasticcio delle riforme*, in *La Repubblica*, 8 aprile 2014; RONCHETTI L., *Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015 - 15 febbraio 2016; RUGGERI A., *Lacune costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, 18 aprile 2016; ID., *Nota minima in tema di referendum costituzionali 'parziali': un rebus risolvibile solo spostando il tiro dal piano della normazione al piano dei controlli?*, in *Federalismi.it*, 17 febbraio 2016; ID., *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 9 aprile 2014; RUGGIU I., *Il futuro Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi del bicameralismo, ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015 - 15 febbraio 2016; SALVI C., *La posta in gioco nel referendum*, in *Fondazioneenni.wordpress.com*, 27 gennaio 2016; SAITTA A., *La forma di governo in Italia tra revisione costituzionale e nuova legge elettorale*, in *Rivista AIC*, 2/2015; SAPPINO, *Referendum, che 'fastidio' per i cittadini*, *Intervista a Stefano Rodotà*, in *L'Espresso*, 30 marzo 2016; SCACCIA G., *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, in *Confronti costituzionali*, 30 gennaio 2014; STAIANO S., *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, in *Rivista AIC*, n.1/2016, 15 febbraio 2015; TONDI DELLA MURA V., *Del Porcellum “camuffato”*, in *www.confronticostituzionali.eu*, 12 maggio 2015; ID., *La fiducia e l'Italicum: dal “primato della politica” al “primato dei meccanismi elettorali”*, in *Osservatorio AIC*, maggio 2015; ID., *Il paradosso del «patto del nazareno»: se il revisore costituzionale resta imbrigliato nella persistenza di un mito*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, 1 aprile 2016; TRAVAGLIO M., *I Jalisse e padre Pizarro*, in *Il Fatto quotidiano*, 29 aprile 2016; TREU T., *Documento per una riforma del CNEL*, 3 febbraio 2014, in *www.astrind-online.it*; TRUZZI S., *Intervista a Alessandro Pace, “Dalla Boschi solo sofismi. Il Senato rimanga elettivo”*, in *Il Fatto quotidiano*, 13 agosto 2015; VANDELLI L., *Trasformare il Senato: qualche riflessione e qualche ipotesi sulla bozza di disegno di legge costituzionale 12 marzo 2014*, in *ASTRID Rassegna*, n. 199, 31 marzo 2014; VILLONE M., *Cinque domande su saggi e riforme*, in *Costituzionalismo.it*, 11 giugno 2013; ID., *La lezione dei Lords*, in *Il Manifesto*, 4 marzo 2014; ID., *Nuovo*

senato. Una riforma con capo ma senza coda, ivi, 1 aprile 2014; ID., *Un nuovo senato si può fare così*, ivi, 25 febbraio 2014; ID., *Il referendum plebiscito*, ivi, 30 dicembre 2015; ID., *Il canguro suona sempre due volte*, ivi, 23 febbraio 2016; ID., *Riforme e diritti, l'inevitabile unione*, ivi, 19 marzo 2016; VOLPI M., *Quei consiglieri del principe*, in *Costituzionalismo.it*, 10 aprile 2014; ID., *Italicum: un sistema anormale e antidemocratico*, in *Costituzionalismo.it*, 5 giugno 2015; ID., *Le riforme e la forma di governo*, Relazione al III Seminario dell'AIC I Costituzionalisti e le Riforme, Bologna, 11 giugno 2015; ZACCARIA R., *I vizi di fondo che condizionano la riforma costituzionale del Senato*, in *www.articolo21.org*, 2 aprile 2014.; ID., *Incontri toscani sulla riforma. Appello per il referendum: distinguere le responsabilità di Governo dalla scelta costituzionale*, IV Seminario delle Università toscane sulla riforma costituzionale, 15 febbraio 2016.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULI**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Luca **GENINATTI**,

Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Luciano

PATRUNO, Laura **RONCHETTI**,

Ilenia **RUGGIU**, Giuliano

SERGES, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)