



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2017

LE RIFORME IN UNA DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE

Le riforme istituzionali dopo il referendum

di GIOVANNI DI COSIMO

**LE RIFORME ISTITUZIONALI
DOPO IL REFERENDUM**

di *Giovanni Di Cosimo*
Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Macerata

ABSTRACT

ITA

Per migliorare il rendimento del sistema istituzionale bisognerebbe intervenire sui meccanismi che necessitano di manutenzione alla luce della prassi. In questa prospettiva il saggio evidenzia le principali correzioni ordinamentali che potrebbero essere realizzate per mezzo di puntuali modifiche normative.

EN

The Italian Parliament has to change some institutional mechanisms in light of the political experience to improve efficiency of the form of government. To this end, the paper points out some necessary changes in the institutional, procedural and constitutional rules that need to be done in the next period.

LE RIFORME ISTITUZIONALI DOPO IL REFERENDUM

di *Giovanni Di Cosimo*

SOMMARIO: 1. Metodo; 2. Merito; 3. Obiettivi impropri; 4. Manutenzione istituzionale; 5. parlamento e Governo; 6. Bicameralismo; 7. Legge elettorale; 8. Stabilità; 9. Rappresentanza; 10. procedimento legislativo; 11. Centro e periferia; 12. Legge e Costituzione.

1. Metodo

La questione del rinnovamento delle istituzioni repubblicane resta aperta anche dopo il 4 dicembre 2016. Il referendum ha bocciato una certa proposta di revisione costituzionale, ma sarebbe sbagliato pensare che sbarrì la strada a qualsivoglia futura riforma istituzionale. Del resto, l'insoddisfazione per il rendimento di alcuni meccanismi ordinamentali è largamente diffusa e i difetti di funzionamento sono stati, e continuano ad essere, ampiamente indagati (fermo restando che solo una parte dei problemi è riconducibile alle regole ordinamentali, e che il resto dipende da altri fattori, in particolare dal comportamento degli attori politici¹). Il significato del referendum, di cui occorre tener conto se si vuol rimettere in moto la macchina delle riforme istituzionali, è dunque più ristretto, ma pur sempre rilevante, sia sul piano del metodo che su quello del merito².

Sul piano del metodo il referendum segna due punti fermi. Il primo è che non bisognerebbe più tentare la strada delle grandi riforme perché sono fatalmente disomogenee e quindi coartano la volontà

¹ Le «cause della relativa inefficienza del governo parlamentare in Italia» non si risolvono soltanto agendo sui fattori giuridico-costituzionali ma anche su quelli culturali e politici (C. FUSARO, *Le trasformazioni del modello Westminster e le difficoltà crescenti del governo parlamentare in Europa*, in *Forumcostituzionale.it*, 13 dicembre 2015, p. 3).

² Per una lettura che enfatizza il valore del referendum cfr. V. BALDINI, *La portata costituyente della decisione referendaria del 4 dicembre 2016*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, parte III, pp. 38 ss.

dell'elettore³. Due referendum costituzionali a distanza di dieci anni uno dall'altro stanno lì a dimostrare che gli elettori non apprezzano le riforme ad ampio spettro del testo costituzionale⁴. Aggiungo che, in alcuni casi, modifiche di ampie proporzioni rischiano di stravolgere l'impianto costituzionale, che invece è ancora valido e soltanto bisognoso di manutenzione, come dirò meglio più avanti⁵.

In base al secondo punto fermo non bisognerebbe più approvare riforme sostenute unicamente dalla maggioranza di governo; sul terreno delle regole ordinarie occorrerebbe cercare intese fra le forze politiche di maggioranza e (almeno una parte di quelle) di minoranza per l'ovvia ragione che riguardano tutti⁶. Ciò solleva la questione dell'adeguatezza della procedura di revisione costituzionale nella stagione del maggioritario. La legge elettorale maggioritaria del 2005 ha facilitato l'approvazione a maggioranza assoluta della riforma Renzi, che è stata duramente avversata dalle minoranze parlamentari. Una soluzione, prospettata già nella XII legislatura, punta a rendere più onerosa la procedura dell'art. 138 della Costituzione, stabilendo che è sempre necessaria la maggioranza di due terzi dei componenti delle Camere⁷.

³ A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Rivistaic.it*, n. 2/2016.

⁴ Il primo referendum costituzionale della storia repubblicana, quello del 7 ottobre 2001, riguardava una modifica del testo piuttosto estesa ma tematicamente omogenea.

⁵ «Per quanto riguarda la Costituzione, un'opera di manutenzione di un testo vecchio oramai di oltre sessanta anni è certamente ipotizzabile, a condizione che non sia presentata come una necessaria svolta verso il progresso, ma tutt'al contrario, come una difesa, contro l'avventurismo populistico e demagogico, di un patrimonio giuridico e culturale da salvaguardare come un bene prezioso» (A. PIZZORUSSO, *Sulle riforme costituzionali*, intervento al convegno di Roma del 5 ottobre 2009, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016, parte IV, p. 6). Qui parlo di interventi di manutenzione istituzionale per alludere a modifiche mirate delle regole ordinarie che, alla luce della prassi, hanno l'obiettivo di migliorare il funzionamento delle istituzioni (A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Roma-Bari, 1999, p. 161; per un più specifico significato circoscritto al campo delle fonti del diritto cfr. A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi e altri studi sulla legislazione*, Torino, 1999, pp. 12 ss. e M. DOGLIANI, *L'ordinamento giuridico strapazzato*, in M. DOGLIANI (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Torino, 2012, pp. 1 ss.).

⁶ M. DOGLIANI, *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, Roma, 2016, 176; A. APOSTOLI, *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili)*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, parte III, p. 6.

⁷ Cfr. la pdl cost. n. 2115 presentata il 28 febbraio 1995, primi firmatari Bassanini ed Elia. Allo scopo di sottrarre il procedimento di revisione costituzionale alla piena disponibilità della maggioranza parlamentare (R. TARCHI, *Il sistema delle garanzie*, in T. GROPPI e

Corollario del secondo punto è che il Governo non dovrebbe più svolgere quel ruolo da primattore che ha tenuto sul proscenio delle riforme istituzionali soprattutto nell'ultimo periodo⁸. Più precisamente, non è in discussione il fatto che possa avanzare proposte, anche di revisione costituzionale, come del resto è successo più volte⁹. Piuttosto, è contestabile che condizioni la fase dell'esame parlamentare, per esempio ricorrendo a forzature procedurali, come avvenuto durante la discussione della recente legge elettorale¹⁰; così come che monopolizzi il dibattito di fronte all'opinione pubblica, come successo nel 2016 durante la campagna elettorale per il referendum¹¹. Il Governo non dovrebbe legare le proprie sorti all'approvazione delle riforme istituzionali perché in questo modo, inevitabilmente, la materia istituzionale viene risucchiata nell'area dell'indirizzo politico di maggioranza,

P.L. PETRILLO (a cura di), *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione?*, Milano, 2005, pp. 73 ss.) sarebbe opportuno eliminare l'ipotesi dell'approvazione a maggioranza assoluta (così, per es., L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione*, Milano, 2012, p. 180, la quale precisa che comunque dovrebbe restare la possibilità di chiedere il referendum; la proposta opposta, di cancellare questa possibilità dall'art. 138, avanzata da E. LAMARQUE, *A mali estremi*, in *Rivistaaic.it*, n.1/2017, p. 2 ss., eliminerebbe un meccanismo di verifica che ha mostrato una notevole efficacia e attribuirebbe il monopolio sulla revisione costituzionale ai partiti). Risponde a una logica analoga la proposta di elevare il *quorum* previsto dall'art. 64 Cost. per la modifica dei regolamenti parlamentari (E. GIANFRANCESCO e F. CLEMENTI, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in *40 modeste proposte per far funzionare un po' meglio il Parlamento*, paper di Astrid, Roma, 2007, p. 10).

⁸ Sul «fortissimo intreccio fra azione di riforma costituzionale e azione di governo» nella vicenda della riforma Renzi cfr. P. CARNEVALE, *Considerazioni critiche sull'iter e sulla procedura referendaria*, in *federalismi.it*, n. 12/2016, pp. 2 s.

⁹ Per la tesi che il Governo dovrebbe astenersi dal presentare progetti di legge di revisione costituzionale cfr. A. PACE, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, in *Rivistaaic.it*, n. 2/2016, pp. 1 s.

¹⁰ M. VOLPI, *Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2015, p. 6.

¹¹ La Costituzione è stata nel tempo vittima di vari populismi e da ultimo di «un populismo governativo: il più pericoloso, perché assume una serie di fatti politico-partitici (la «Leopolda», le primarie, una votazione favorevole in seno alla Direzione del proprio partito, un esito elettorale favorevole alle elezioni europee), per legittimare la richiesta – da parte del Presidente del Consiglio-Segretario del partito di maggioranza relativa – di un «mandato pieno» per cambiare la Costituzione; e soprattutto per legittimare, in nome del principio «il popolo lo vuole», un processo di revisione del tutto estraneo e «superiore» a quello fissato dalla Carta» (M. DOGLIANI, *Che ne è stato della Costituzione?*, in M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: un bilancio di un ventennio*, Bologna, 2015, pp. 37 s.).

con la conseguenza che salta l'indispensabile concorso delle opposizioni.

Ciò posto, nella fase attuale non pare vi siano le condizioni politiche per rimettere in moto il meccanismo di revisione costituzionale. La XVII legislatura volge al termine, sempre ammesso che non si vada allo scioglimento anticipato¹². I venti proporzionalisti che spirano fanno temere che nella prossima legislatura difficilmente si troverà il consenso per realizzare puntuali revisioni costituzionali, visti l'assetto tripolare assunto dal quadro politico e gli orientamenti divergenti dei partiti sul tema delle riforme costituzionali¹³. Nondimeno, anche se non si riuscisse a modificare puntualmente la Costituzione, come sarebbe necessario per migliorare il funzionamento istituzionale, si potrebbero ottenere risultati comparabili utilizzando le fonti primarie: leggi ordinarie e regolamenti parlamentari¹⁴. Del resto, è indicativo che le riforme istituzionali più impattanti siano state fin qui realizzate proprio da leggi, quelle elettorali, che hanno segnato il passaggio al parlamentarismo maggioritario.

È il caso di aggiungere che, in forza del secondo punto fermo, e del suo corollario, sarebbe opportuno non fare ricorso alla decretazione d'urgenza per modificare norme ordinamentali, come invece è accaduto in questa legislatura con la riforma del finanziamento pubblico ai partiti¹⁵, e in quella precedente con la riforma delle province che la

¹² Scrivo queste note nel mese di marzo 2017.

¹³ Senza dire che la classe politica mostra un'inadeguata consapevolezza dell'importanza di questi temi, quando invece «un processo di riforma costituzionale deve sempre interagire con la storia del paese cui la riforma va applicata ed essere guidato da classi politiche lungimiranti e consapevoli di questa storia, in grado di scegliere obiettivi appropriati e realistici» (E. CHELI, *Cultura delle istituzioni, politica e innovazione costituzionale in Italia*, in *La riforma costituzionale*, Atti del convegno Aic – Roma 6-7 novembre 1998, Padova, 1999, p. 13).

¹⁴ Naturalmente, nulla assicura che le modifiche della Costituzione siano apprezzabili per il solo fatto di essere puntuali. Basta pensare, giusto per fare un esempio di una riforma generalmente criticata, alla stravagante previsione di una circoscrizione estero per l'elezione dei parlamentari (R. BIN, *Cose serie, non riforme costituzionali!*, in *Quad. cost.li*, n. 2/2013, p. 318). Per una rassegna delle proposte di modifica volte ad adeguare i regolamenti parlamentari alla democrazia maggioritaria cfr. S. CURRERI, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quad. cost.li*, n. 4/2008, pp. 776 ss.

¹⁵ R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in *Rivista-ai.it*, n. 2/2014, pp. 18 s.; ID., *La disciplina del finanziamento dei partiti, caso straordinario di necessità e urgenza?*, in R. CALVANO (a cura di), *“Legislazione governativa d'urgenza” e crisi*, Napoli, 2015, pp. 48 ss.; ID., *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma senza fermarsi ... Voyage au bout de la nuit?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, parte II, pp. 176 s.; M.

Corte ha censurato proprio perché il decreto legge incidere sui profili ordinamentali¹⁶.

2. Merito

La riforma Renzi si concentrava su certi temi predisponendo soluzioni più o meno convincenti. Volendo all'indomani del 4 dicembre affrontare quei temi (più precisamente, alcuni di essi, e anche altri parimenti problematici¹⁷), bisogna interrogarsi sul significato del referendum. Riguardo ai contenuti, l'unico dato che con una ragionevole certezza emerge, per quanto generico, è la necessità di conservare le linee portanti dell'ordinamento della Repubblica. Vanno escluse le modifiche costituzionali che alterano l'equilibrio degli organi costituzionali nell'ambito della forma di governo parlamentare. Resta comunque ampio spazio per modifiche ordinamentali, che possono consistere in cambiamenti mirati del testo costituzionale, oppure essere realizzate con strumenti normativi ordinari.

FRANCAVIGLIA, *La decretazione d'urgenza alla luce della vicenda dell'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti. brevi note a margine del procedimento di conversione del decreto-legge n. 149/2013*, ivi, 1/2014; A. SAITTA, *Sulla straordinaria necessità e urgenza di abolire il finanziamento pubblico dei partiti politici*, in *Forumcostituzionale.it*, 17 dicembre 2013; F. BIONDI, *Il finanziamento dei partiti italiani: dall'introduzione del finanziamento pubblico alla sua "abolizione"*, in G. TARLI BARBIERI e F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016, p. 49; ID., *Riflessioni sull'uso del decreto-legge come "disegno di legge rinforzato" (a partire dalla vicenda del decreto-legge n. 149 del 2013, in tema di riforma del sistema di finanziamento dei partiti politici)*, in *"Legislazione governativa d'urgenza" e crisi cit.*, p. 77. Nel merito la scelta del finanziamento privato ai partiti solleva più di un dubbio rispetto al principio costituzionale d'eguaglianza, perché si basa sul censo e quindi favorisce i partiti che rappresentano i ceti più abbienti (A. FALCONE, *Disciplina del finanziamento ai partiti, diritti di partecipazione politica e comunità locali*, in *Le Reg.*, n. 3/2014, pp. 465 ss.).

¹⁶ Secondo la Corte «la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema» (sent. 220/2013, su cui v. G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, in *Le Reg.*, n. 5-6/2013, pp. 1163 ss.).

¹⁷ La riforma trascurava temi che pure avrebbero meritato di essere presi in considerazione; per esempio, la partecipazione dell'Italia all'Unione europea (cfr. G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sulla proposta di legge costituzionale "Renzi-Boschi"*, in *Osservatorio-sullefonti.it*, n. 2/2014, pp. 3 s., il quale indica anche altre lacune).

3. Obiettivi impropri

Una volta che si convenga sulla necessità di aggiornare le regole ordinamentali, occorre capire in quale direzione spingersi. Vi sono alcune rotte che sarebbe meglio non battere. In particolare, non si dovrebbero assecondare quegli orientamenti che forzano i tratti fondamentali del disegno costituzionale relativamente al rapporto fra gli organi della forma di governo parlamentare. Non si dovrebbe assecondare, per esempio, il rafforzamento dell'esecutivo nei confronti del legislativo realizzatosi nella prassi durante la stagione del maggioritario. Invece è proprio quel che è accaduto con la riforma del 2005, respinta dal referendum l'anno successivo, che accentuava a dismisura il ruolo del capo del Governo, fino ad imporre quel che Elia definì una forma di premierato assoluto¹⁸.

Bisognerebbe evitare pure le rotte che, per una sorta di eterogenesi dei fini, piegano le riforme istituzionali ad affrontare problemi la cui soluzione andrebbe cercata principalmente su altri piani. Penso alle riforme istituzionali finalizzate a fronteggiare la grande crisi economica, e fra queste, in particolare, al frettoloso tentativo del Governo Monti di sopprimere le province addirittura con decreto legge¹⁹. Non si può escludere che gli interventi di manutenzione istituzionale contribuiscano ad affrontare questioni complesse come la crisi economica, ma si rischia seriamente che non siano davvero efficaci rispetto al loro obiettivo principale, che è la razionalizzazione della forma di governo²⁰. Al limite, l'obiettivo di contenere la crisi può costituire una ragione complementare a sostegno di certe riforme, ma la ragione prima dovrebbe essere l'altra, il perfezionamento del sistema istituzionale. È

¹⁸ L. ELIA, *Costituzione aggredita*, Bologna, 2005, pp. 133 ss.

¹⁹ Come si ricorderà, la nota lettera di Draghi e Trichet del 5 agosto 2011 suggeriva al Governo di abolire o fondere «alcuni strati amministrativi intermedi», citando proprio le province come esempio. Un cenno va fatto anche alle ragioni giustificative della frettolosa riforma dell'art. 81 Cost. che ben difficilmente possono essere ricondotte al buon funzionamento delle istituzioni (v., per es., F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivistaic.it*, n. 2/2012 e O. CHESSA, *Il pareggio di bilancio tra ideologie economiche, vincoli sistemici dell'unione monetaria e principi costituzionali supremi*, in *Forumcostituzionale.it*; sulle dottrine economiche che costituiscono il substrato della riforma cfr. O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quad. cost.*, n. 3/2016, pp. 455 ss.).

²⁰ Su questo obiettivo cfr. il prossimo §.

diversa la prospettiva: mentre la legislazione anticrisi ad impatto ordinamentale è tutta schiacciata sul contingente, condizionata dall'urgenza di conseguire risultati di riduzione della spesa pubblica, le riforme istituzionali dovrebbero avere una prospettiva di lungo periodo, attenta a migliorare il funzionamento della macchina istituzionale²¹.

Difetto in una certa misura analogo presentano i progetti volti a consolidare le istituzioni con l'obiettivo di rafforzare conseguentemente i partiti²². Evidentemente esiste un legame fra i due termini, fra le regole istituzionali e la politica²³. Tuttavia, non bisogna esagerare le potenzialità taumaturgiche delle prime: le condizioni di salute del sistema politico dipendono da molti fattori, e le regole istituzionali sono solo uno di questi. In particolare, la qualità della classe parlamentare è certamente condizionata dalle regole elettorali, che qualche volta addirittura l'abbassano drasticamente, come è accaduto con la lista chiusa prevista dalla legge del 2005, ma dipende anche da altri fattori che sfuggono al raggio d'azione degli strumenti normativi (per esempio dipende dai percorsi formativi precedenti all'ingresso nelle istituzioni parlamentari).

4. Manutenzione istituzionale

Quale dovrebbe essere allora la direzione? Come accennato, e volendo usare una formula sintetica, la manutenzione istituzionale deve mirare a razionalizzare il governo parlamentare delineato dalla Costituzione repubblicana²⁴. Potremmo dire che deve porsi sulla lunga scia dell'ordine del giorno Perassi presentato all'Assemblea costituente il 4 settembre 1946, che invocava l'adozione di «dispositivi costituzionali

²¹ Come è stato osservato, «anche le istituzioni possono e debbono esser valutate da un punto di vista economico: ma, nel lungo periodo, l'efficacia (nello svolgimento delle funzioni) si affianca e tende a prevalere sulla efficienza» (A. CERRI, *Riflessioni sull'esito del referendum costituzionale*, in *Rivistaaic.it*, n. 1/2017, p. 2).

²² A. BARBERA, *Una risposta alla crisi del sistema politico: uninominale a doppio turno ed elezione diretta del Capo dello Stato?*, in *Quad. cost.li*, n. 2/2013, p. 251.

²³ A. RUGGERI, *Riforme della Costituzione e riforme della politica (notazioni di metodo su se, come e cosa riscrivere della carta fondamentale)*, in *federalismi.it*, n. 13/2007.

²⁴ G. DI COSIMO, *Chi comanda. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Milano, 2014, pp. 135 ss.; M. FRAU, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in *Nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 3/2016, pp. 28 ss.

idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo»²⁵. A sua volta, effetto della razionalizzazione dovrebbe essere l'aumentata capacità di mettere in campo politiche efficaci nel conseguire i risultati attesi.

Non è questa la sede per condurre un'analisi puntuale dello stato delle istituzioni repubblicane. Detto in breve, come premessa alle considerazioni che seguono, è sufficiente rilevare che il loro rendimento risulta insoddisfacente sia sotto il profilo del principio di rappresentanza, che sotto il profilo della stabilità. Riguardo al primo profilo, basta pensare che l'attuale Parlamento è stato eletto con una legge che la Corte ha poi giudicato incostituzionale, ed ha successivamente approvato una nuova legge elettorale a sua volta annullata dalla Corte; riguardo al secondo profilo, basta pensare che in questa legislatura si sono finora succeduti tre governi. Alle difficoltà sul piano della rappresentanza e della stabilità si somma il consolidarsi nella prassi di un assetto squilibrato in favore dell'esecutivo e a danno del legislativo.

Se questo è il quadro, la razionalizzazione della forma di governo impone che si focalizzino i ruoli di Parlamento e Governo, e si cerchi una sintesi (più) soddisfacente fra rappresentanza e stabilità di governo²⁶.

5. Parlamento e Governo

Il rafforzamento del Governo nei confronti del Parlamento è principalmente il risultato dell'uso intensivo, se non abusivo, dei poteri

²⁵ Il riferimento a quella celebre decisione dell'Assemblea costituente vale *mutatis mutandis*, considerato che riguardava in modo specifico il testo costituzionale, mentre in queste pagine discuto più ampiamente delle riforme istituzionali, che in qualche caso consistono in puntuali modifiche del testo costituzionale, e in altri passano per modifiche dei regolamenti parlamentari, oppure per l'approvazione di leggi ordinarie.

²⁶ Per quanto riguarda la figura del Presidente della Repubblica si pone essenzialmente il tema del quorum di elezione previsto dall'art. 83 Cost., che dovrebbe essere elevato allo scopo di conservare l'indipendenza del Presidente rispetto alla maggioranza parlamentare anche in presenza di sistemi elettorali maggioritari (per esempio stabilendo la necessità della maggioranza dei due terzi anche dal quarto scrutinio in poi: così L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione* cit., 179). Per il resto, almeno in questa fase, non sembrano necessari interventi particolari di manutenzione normativa, anche in virtù del fatto che tale organo si adegua più degli altri alla tipica elasticità del governo parlamentare, tanto che il suo ruolo muta nei momenti di difficoltà del sistema politico (v. *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni* cit., 123 s.).

governativi. Come noto, uno degli aspetti più preoccupanti è il massiccio e sistematico ricorso alla decretazione d'urgenza²⁷. Un timido tentativo di contenere il fenomeno si trova nell'ipotesi di riforma del regolamento della Camera dei deputati elaborata nell'attuale legislatura, che prevede il divieto in sede di conversione degli emendamenti recanti deleghe legislative²⁸. Questo divieto si affiancherebbe a quello dell'art. 15 della legge 400/1988 secondo cui il Governo non può conferire deleghe legislative mediante decreto legge. Inutile dire che in entrambi i casi – sia pure in forma diversa²⁹ – si pone la *vexata quaestio* degli autovincoli legislativi, ossia dell'efficacia di previsioni normative che, come queste, cercano di limitare il legislatore.

Pure noti e lungamente studiati sono i profili di criticità del comportamento del Governo in Parlamento: frequente ricorso alla questione di fiducia, proposizione di maxiemendamenti ecc. Anche sul tema dei maxiemendamenti prende posizione l'ipotesi di riforma del regolamento della Camera stabilendo che sono «irricevibili gli emendamenti interamente sostitutivi di un articolo». Al riguardo, non va dimenticato ciò che accennavo in avvio in merito alla causa prevalentemente politica di molti problemi istituzionali. Nel caso specifico, questi comportamenti trovano la loro prima causa nella difficoltà di mantenere unite maggioranze eterogenee, che il Governo riesce a ricompattare solo forzando le ordinarie regole procedimentali³⁰.

²⁷ Per approfondimenti rinvio a *Il Governo pigliatutto. La decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, in *Rass. parl.*, n. 2/2013, pp. 409 ss., cui *adde*, più recentemente, L. DI STEFANO, *La decretazione d'urgenza: profili delle prassi parlamentari ed aspetti problematici della XVII legislatura*, in *Rivistaaic.it*, n. 1/2017 e AA.VV., *Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica* (Atti del Convegno svoltosi a Pisa nei giorni 10-11 gennaio 2015), in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2016. La riforma Renzi interveniva su questo delicato fronte, sostanzialmente costituzionalizzando le previsioni dell'art. 15 della legge 400/1988, ma senza affrontare la principale (e più complessa) questione, costituita dall'adozione dei decreti in mancanza dei previsti requisiti di straordinaria necessità e urgenza.

²⁸ “Ipotesi di riforma regolamentare presentata dal Gruppo di lavoro costituito presso la Giunta per il Regolamento” (trasmessa alla Presidenza il 27 novembre 2013).

²⁹ Per esempio, per i regolamenti parlamentari esiste un serio problema di effettività, vista la tendenza della politica a esorbitare dalle loro previsioni a seconda delle convenienze del momento (R. BIN, *Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in *Forumcostituzionale.it*, p. 8).

³⁰ P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distortiva di difficile contrasto*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009, Padova, 2010, pp. 16 s. Altre ragioni per le quali non è semplice porre un limite

Il riequilibrio fra gli organi passa per il potenziamento della funzione di controllo parlamentare nei confronti del Governo. L'obiettivo auspicabile è l'affermarsi di una contrapposizione fra il Parlamento nel suo complesso e il Governo che si affianchi a quella tradizionale tra il raccordo maggioranza parlamentare-Governo e opposizione³¹. Va rafforzata l'azione di controllo svolta dal Parlamento complessivamente inteso, secondo una logica propriamente istituzionale che contrappone dialetticamente gli organi della forma di governo parlamentare. In questa prospettiva si potrebbe tentare di valorizzare il programma di governo. Più che una riforma delle regole, occorrerebbe che si affermasse una convenzione fra le forze politiche di maggioranza volta a mettere effettivamente il programma al centro dell'azione dell'esecutivo; a questo scopo il programma dovrebbe essere aggiornato periodicamente, per esempio all'esito di apposite sessioni di lavoro³².

6. Bicameralismo

Nella prospettiva della razionalizzazione del governo parlamentare bisognerebbe cercare di superare il bicameralismo paritario³³. A questo fine la riforma Renzi differenziava i compiti delle assemblee parlamentari e modificava la composizione del Senato.

Dopo il referendum, in attesa che si creino le condizioni per una revisione costituzionale condivisa su questo punto, si potrebbe agire sui regolamenti parlamentari, con la consapevolezza che in questo modo non si può abolire il bicameralismo paritario ma, più limitata-

efficace alla prassi dei maxiemendamenti sono indicate da F. ROSA, *Riforma dei regolamenti e controllo parlamentare sul Governo: se non ora, quando?*, in E. GIANFRANCESCO e N. LUPO (a cura di), *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2009, p. 66.

³¹ F. ROSA, *Riforma dei regolamenti e controllo parlamentare sul Governo: se non ora, quando?* cit., p. 73.

³² Assimilabile è la proposta di attribuire alle commissioni parlamentari il compito di svolgere il costante monitoraggio delle politiche pubbliche (cfr. l'ipotesi di riforma del regolamento della Camera).

³³ Sulle possibili linee di riforma del bicameralismo perfetto cfr. L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17 - Il Parlamento*, Torino, 2001, pp. 325 s.

mente, attenuarne i connotati. A questo scopo si dovrebbero differenziare le funzioni delle due assemblee parlamentari concentrando nel Senato la funzione di raccordo con i livelli di governo decentrati e con l'Unione europea, secondo quanto stabiliva la riforma Renzi. Contemporaneamente, allo scopo di consentire un efficace svolgimento della funzione di raccordo, il regolamento del Senato dovrebbe alleggerire il procedimento legislativo, per esempio valorizzando la commissione in sede deliberante. Potrebbe, inoltre, ridurre il potere di emendare i testi che provengano dalla Camera³⁴. Ne dovrebbe risultare un assetto dove la Camera dei deputati diventa il legislatore prevalente (e che potrebbe essere ulteriormente accentuato stabilendo che il Governo presenti le proprie proposte di legge solo alla Camera).

Al moto differenziale dovrebbe corrispondere un parallelo moto volto a parificare funzioni e compiti, nelle ipotesi in cui dal punto di vista del funzionamento istituzionale la diversità risulti controproducente. Sembra opportuno, in particolare, eliminare le divergenze procedurali fra le camere³⁵. Allo stesso tempo sarebbe utile rafforzare le procedure intercamerali³⁶. Un aspetto connesso è la realizzazione di quel ruolo unico dei dipendenti del Parlamento di cui parlava la riforma Renzi³⁷.

7. Legge elettorale

La recente sentenza sull'*Italicum* annulla parzialmente la legge elettorale nel punto in cui consente al capolista plurieletto di scegliere a sua discrezione il collegio, e in quello in cui prevede l'attribuzione del premio di maggioranza al ballottaggio. Secondo la più accreditata chiave di lettura la sent. 35/2017 riporta indietro le lancette all'epoca del proporzionale³⁸. Vedremo se sarà davvero così. Magari nelle pros-

³⁴ R. BIN, *Cose serie, non riforme costituzionali!* cit., p. 318.

³⁵ Specifiche proposte a questo riguardo si leggono in N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in *40 modeste proposte per far funzionare un po' meglio il Parlamento* cit., p. 37.

³⁶ G. RIVISECCHI, *Bicameralismo e procedure intercamerali*, in *40 modeste proposte per far funzionare un po' meglio il Parlamento* cit., pp. 40 ss.

³⁷ Il percorso volto a istituire il ruolo unico è stata avviato nel gennaio 2016 per iniziativa degli uffici di presidenza delle Camere.

³⁸ M. AINIS, *La rivincita del proporzionale*, in *La Repubblica*, 26 gennaio 2017 (contra S. CECCANTI, *I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia del*

sime settimane le forze politiche sapranno trovare un'intesa per evitare che le imminenti elezioni politiche si svolgano con le regole lasciate sul terreno dalla Consulta (nel 2014 per il Senato e nel febbraio di quest'anno per la Camera dei deputati). Quel che è certo, è che in caso contrario, si andrebbe incontro a un'ulteriore delegittimazione dell'istituzione parlamentare agli occhi dell'opinione pubblica³⁹.

Mi limito a segnalare brevemente tre aspetti che, mi pare, richiedono l'intervento del Parlamento. Il primo aspetto riguarda l'omogeneità delle regole elettorali. Come dice la Corte nella sent. 35/2017, il «corretto funzionamento della forma di governo parlamentare» presuppone che i sistemi elettorali per i due rami parlamentari consentano la formazione di maggioranze parlamentari omogenee.

Il secondo aspetto: anche se la sentenza ha salvato il sistema dei capilista bloccati, questo meccanismo rimane assai discutibile per la ragione che la Camera continuerà ad essere composta da “nominati”⁴⁰. Si può convenire che la previsione dei capilista bloccati non ponga un problema di natura costituzionale ma politica⁴¹, ma l'opportunità di toglierla emerge proprio ragionando sul secondo piano, quello politico, considerato il discredito nel quale è caduta la classe parlamentare agli occhi degli elettori per effetto delle liste chiuse previste dalla leg-

*referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti, in federalismi.it, n. 4/2017). Tuttavia, sembra improbabile che si torni esattamente alla situazione precedente, visto che alcuni fattori tipici della stagione del maggioritario si sono consolidati, come per esempio la trasformazione dei partiti politici e il ruolo dei leader politici (sul punto rinvio a *Ritorno alla prima Repubblica*, in *Lacostituzione.info*, 21 dicembre 2016). Peraltro, il confronto non è per forza sfavorevole alla stagione del proporzionale, dal momento che alcuni aspetti degenerativi del sistema politico-istituzionale, come per esempio il numero elevato dei partiti e i frequenti passaggi dei parlamentari fra i vari gruppi, allora erano meno accentuati (v., da ultimo, P. BATTISTA, *La Prima Repubblica e i suoi detrattori*, in *Corriere della sera*, 5 marzo 2017; cfr. anche L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2008, p. 3).*

³⁹ A. CELOTTO, *La legge elettorale: quali prospettive?*, in *Rivistaaic.it*, n. 1/2017, p. 16.

⁴⁰ S. PASSIGLI, *Le correzioni necessarie per le norme elettorali*, in *Corriere della sera*, 14 febbraio 2017; A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronuncia sull'Italicum*, in *Forumcostituzionale.it*, 25 febbraio 2017; M. VILLONE, *Voto eguale e rappresentatività delle istituzioni nei sistemi elettorali*, in *Astrid rassegna*, n. 4/2017, pp. 8 s. V. anche L. TRUCCO, *Candidature multiple ed Italicum*, in *Quad. cost.li*, n. 3/2015, pp. 739 ss.

⁴¹ S. CURRERI, *Testo dell'audizione sulle modifiche delle leggi elettorali di Camera e Senato*, in *Astrid rassegna*, n. 4/2017, p. 12.

ge elettorale del 2005. Anche il meccanismo delle candidature multiple dei capilista va cancellato per la semplice ragione che è soltanto nell'interesse dei leader politici⁴². Naturalmente si potrebbe immaginare un uso virtuoso delle liste bloccate, finalizzato a selezionare personalità di alto profilo (culturale, tecnico ecc.), estranee al circuito partitico, che non sarebbero altrimenti in grado di farsi eleggere. È facile prevedere, però, che nella realtà il meccanismo sarebbe fatalmente utilizzato in tutt'altro modo, come attesta la sconsolante esperienza delle liste chiuse.

Il terzo aspetto: occorre legare la rappresentanza parlamentare al territorio⁴³. A questo riguardo, sembra opportuno puntare su meccanismi selettivi di tipo *bottom-up* e sulla territorializzazione delle candidature⁴⁴. Decisivo è pure il ritaglio dei collegi che non dovrebbe essere imposto dall'alto ma dovrebbe vedere il concorso non formale delle autonomie locali⁴⁵.

Aggiungo che, in considerazione della strutturazione tripolare che il sistema partitico ha assunto a partire dalle elezioni del 2013, e sondaggi alla mano, la formazione di una maggioranza nella prossima legislatura appare un rebus. In questo quadro, una volta che la Corte ha giustamente chiuso la via del premio di maggioranza senza soglia, non sembra agevole trovare meccanismi giuridici che assicurino uno stabile sostegno al Governo⁴⁶.

Chi auspica che le forze politiche scelgano di conservare l'impianto dell'*Italicum*, ritiene che le censure della Corte a quella brutta legge potrebbero essere superate prevedendo che il premio di maggioranza sia assegnato in un secondo turno al quale accedono due liste (o coali-

⁴² R. BIN, *Che fare? Riflessioni all'indomani del referendum costituzionale*, in *Astrid rassegna*, n. 1/2017, 11.

⁴³ R. BIN, *Rappresentanti di cosa? Legge elettorale e territorio*, in *Le Reg.*, n. 4/2013, pp. 659 ss.

⁴⁴ A. COSSIRI, *Il «territorio» nell'autoregolamentazione dei partiti politici. Un'analisi in prospettiva costituzionalistica*, in *Le Reg.*, n. 3/2014, p. 415.

⁴⁵ A. COSSIRI, *La costituzione del rapporto di rappresentanza politica nazionale tra discrezionalità legislativa e vincoli costituzionali*, in *Rivistaaic.it*, n. 1/2017, p. 9.

⁴⁶ Si ragiona di un premio, di entità contenuta ("premietto"), da attribuire alla lista più votata, che non necessariamente farebbe raggiungere la maggioranza assoluta ma agevolerebbe la formazione di coalizioni (a favore, nel caso in cui si opti per un sistema proporzionale puro, cfr. R. ZACCARIA, *Modifiche alla legge elettorale e Sentenza della Corte Costituzionale n. 35 del 2017*, in *Astrid rassegna*, n. 4/2017, pp. 3 s. e 11 s.).

zioni) che abbiano superato una soglia pari ad almeno il 30%⁴⁷. Questa soluzione è coerente con la versione “neo-parlamentare”, o “primo-ministeriale”, del governo parlamentare⁴⁸. Tuttavia, non è priva di inconvenienti, dato che potrebbe determinare effetti ipermaggioritari consistenti nell’attribuzione di un premio che, nell’ipotesi peggiore, può arrivare addirittura al 24%.

Una diversa opinione suggerisce di non enfatizzare l’obiettivo della governabilità, e di cercare piuttosto un sistema elettorale che valorizzi al massimo la volontà dell’elettore⁴⁹. Come osserva la sentenza sull’*Italicum*, «in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività». Eppure, a causa del notevole frazionamento dell’elettorato, converrebbe evitare meccanismi elettorali accentuatamente proporzionali che renderebbero ingovernabile il sistema. Allo stesso tempo, dopo ben due sentenze costituzionali di censura delle leggi elettorali, non si può, tutto all’opposto, forzare la situazione con regole ipermaggioritarie che sacrificano il principio di rappresentanza⁵⁰. Sicché l’unica via praticabile è cercare di tenere in equilibrio i due corni della stabilità e della rappresentanza⁵¹. La politica dovrebbe percorrerla evitando di fare, come molte altre volte in passato, eccessivo affidamento sulle regole istituzionali per affrontare le difficoltà (politiche) che l’affliggono.

⁴⁷ A. MORRONE, *Memoria per l’audizione per la legge elettorale*, in *Astrid rassegna*, n. 4/2017, pp. 8 s., secondo il quale altrimenti si rischia «una crisi politico istituzionale drammatica. Dietro l’inerzia del Parlamento si profila lo spettro di una nuova Weimar» (p.15).

⁴⁸ A. BARBERA, *La nuova legge elettorale e la «forma di governo» parlamentare*, in *Quad. cost.li.*, n. 3/2015, pp. 645 ss.

⁴⁹ G. AZZARITI, *Sistemi elettorali e crisi della rappresentanza politica*, in *Italianieuropei*, n. 1/2008, p. 83. Sul mito della governabilità rinvio a *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni* cit., pp. 127 s.

⁵⁰ Il legislatore può «innestare un premio di maggioranza in un sistema elettorale ispirato al criterio del riparto proporzionale di seggi, purché tale meccanismo premiale non sia foriero di un’eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa» (sent. 35/2017).

⁵¹ A. MORELLI, *Introduzione. Rappresentare, partecipare, governare: quale futuro per il modello democratico*, in A. MORELLI (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, 2015, p. 4.

8. Stabilità

L'obiettivo della stabilità di governo e il principio della rappresentanza richiederebbero qualche altro intervento di manutenzione sui meccanismi istituzionali. Cominciamo dalla stabilità che costituisce una condizione necessaria ma non sufficiente per realizzare politiche capaci di aggredire i problemi strutturali⁵². Vi sono almeno tre aspetti che meritano di essere valutati. Il primo: durante la stagione del maggioritario si è affermato il ruolo guida, a tratti egemone, del Presidente del Consiglio. Ora che si annuncia un ritorno al proporzionale, non sarebbe errato consolidare la *premiership*, sottraendola alle contingenze politico-istituzionali, dato che la figura del Presidente del Consiglio può costituire un decisivo fattore di stabilità. Un passo in questa direzione è già stato fatto con la delega prevista dalla legge Madia per la riorganizzazione della Presidenza del Consiglio che potrebbe portare a un rafforzamento dei poteri del Presidente⁵³. Un passo ulteriore consisterebbe nell'attribuirgli il potere di revoca e di direttiva nei confronti dei ministri⁵⁴ (ma bisogna essere consapevoli che in simili vicende conta più l'autorevolezza politica che i poteri formali di cui si dispone).

Il secondo: più volte è capitato che dopo le elezioni non si sia formata una chiara maggioranza in uno dei rami parlamentari. Il modo più diretto per scongiurare questo rischio per la stabilità di governo sarebbe sfilare il Senato dal rapporto fiduciario, come ha tentato di fare la riforma Renzi. La riconduzione del rapporto fiduciario unicamente alla Camera potrebbe essere l'oggetto di una «circoscritta e ben calibrata riforma costituzionale»⁵⁵. In subordine, se non vi fossero le con-

⁵² G. SARTORI, *Mala Costituzione e altri malanni*, Roma-Bari, 2006, p. 7. Sulla differenza fra governabilità e stabilità cfr. M. LUCIANI, Bis in idem: *la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivistaaic.it*, n. 1/2017, p. 6: «mentre la prima, almeno nella discussione pubblica italiana, riguarda l'identificazione di maggioranze di governo chiare già attraverso il voto popolare, a prescindere da successive mediazioni parlamentari (il singolare mito del Governo "la sera stessa delle elezioni"), la seconda riguarda la capacità dei Governi (...) di durare nel tempo».

⁵³ A. POGGI, *La legge Madia: riorganizzazione dell'amministrazione pubblica?*, in *federalismi.it*, n. 20/2015, p. 6; G. D'AURIA, *La riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni nella legge Madia (n. 124/2015)*, in *Riv. giur. del lav. e della prev. soc.*, n. 3/2015, p. 482.

⁵⁴ M. VOLPI, *Democrazia, Costituzione, equilibrio tra i poteri*, Torino, 2005, p. 82.

⁵⁵ E. CHELI, *Dopo il referendum, per un ritorno alla ragione*, in *il Mulino*, 2 gennaio 2017, p. 2.

dizioni per una simile revisione costituzionale, sempre allo scopo di evitare il rischio della doppia maggioranza, si potrebbero parificare alcune regole che ora differenziano le due assemblee, per esempio quelle relative all'elettorato attivo, concedendo il voto ai diciottenni al Senato⁵⁶; ma è chiaro che la soluzione più efficace sarebbe l'altra, lasciare il rapporto di fiducia con una sola camera.

Il terzo: allo scopo di stabilizzare il rapporto di fiducia viene spesso invocata la sfiducia costruttiva. Per introdurla nel nostro ordinamento occorrerebbe modificare l'art. 94 della Costituzione; in subordine si potrebbe inserire nei regolamenti parlamentari una disciplina integrativa della disposizione costituzionale. Peraltro, vi è il fondato sospetto che l'efficacia di questo meccanismo sarebbe vanificata dal carattere extraparlamentare delle crisi di governo in Italia⁵⁷.

9. Rappresentanza

I frequenti passaggi dei parlamentari dal gruppo in cui sono stati eletti a gruppi diversi comportano un effetto distorsivo sul principio di rappresentanza. Il fenomeno della migrazione parlamentare ha assunto tratti patologici da quando la fedeltà dei parlamentari ai partiti e ai gruppi non risponde più a un disegno strategico, a una visione politica, ma a valutazioni tattiche, se non brutalmente a interessi politici personali⁵⁸. Senza mettere in discussione il principio del divieto di mandato imperativo, che peraltro non va interpretato nel senso che consenta

⁵⁶ Cfr. il ddl cost. n. 4358 presentato dal Governo nella XVI legislatura.

⁵⁷ Si è rilevato che questo istituto ha effetti controproducenti nelle democrazie maggioritarie (S. CURRERI, *La sfiducia costruttiva in Spagna: eutanasia di un istituto?*, in *Forumcostituzionale.it*, p. 4); e che non funzionerebbe a fronte della destrutturazione dei partiti che contrassegna il sistema italiano (M. FRAU, *Le origini weimariane del voto di sfiducia costruttiva e la prassi applicativa dell'istituto con particolare riferimento all'ordinamento tedesco*, in *Rivistaaic.it.*, n. 3/2012, p. 18).

⁵⁸ G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale dell'Aic, Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Napoli, 2009, p. 228. Per i dati, imponenti, relativi all'attuale legislatura cfr. il minidossier di Openpolis, *Giro di valzer. Quanti deputati e senatori cambiano gruppo, partito e schieramento*, n. 4 maggio 2016.

un'assoluta libertà di manovra ai parlamentari⁵⁹, si potrebbero rivedere le norme dei regolamenti sulla consistenza numerica e le prerogative dei gruppi⁶⁰. Quanto meno andrebbe eliminata la possibilità di costituire “gruppi in deroga”⁶¹.

Il parallelo fenomeno della moltiplicazione dei gruppi, a partire dalla XIII legislatura, è il riflesso parlamentare della fluidità del sistema dei partiti⁶². Qui occorre trovare un equilibrio fra la necessità di contenere la frantumazione del quadro politico e quella di non ingessararlo, come forse avverrebbe con la proposta di vietare la costituzione di gruppi parlamentari che non siano la proiezione di partiti presentatisi alle elezioni⁶³. Pare preferibile alzare la soglia per la costituzione dei gruppi e ripensare la disciplina regolamentare dell'ipertrofico gruppo misto⁶⁴ (magari escludendo che l'appartenenza ad esso sia automatica, sul modello del regolamento di procedura del Bundestag⁶⁵), se non addirittura sopprimerlo del tutto⁶⁶.

⁵⁹ M. RUBECHI, *Dai partiti ai gruppi: le proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO e N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, 2009, p. 47.

⁶⁰ Discutibilmente la proposta di riforma del regolamento della Camera dei deputati tace su questo punto.

⁶¹ E. GIANFRANCESCO, *La riforma dei regolamenti parlamentari all'intersezione tra forma di stato e forma di governo*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura* cit., p. 249.

⁶² R. BIN, *Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in *Astrid rassegna*, n. 64/2008; F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche regolamentari di Camera e Senato*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2012, p. 13.

⁶³ Per questa proposta v. A. CARIOLA, *Riflessioni su sovranità e rappresentanza*, in *Rivista it.*, n. 4/2016, p. 10, che in alternativa suggerisce non vengano concessi finanziamenti ai gruppi che si formano dopo le elezioni.

⁶⁴ Attualmente il gruppo misto alla Camera si compone di 52 deputati ed è diviso in 8 sottogruppi; nel complesso, dopo la scissione che ha interessato il Partito democratico, alla Camera vi sono 12 gruppi e solo 4 di questi corrispondono a liste che si sono presentate alle elezioni politiche del 2013 (fonte: sito della Camera, agg. marzo 2017).

⁶⁵ M. LUCIANI, Bis in idem: *la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica* cit., p. 6.

⁶⁶ A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, p. 301.

10. Procedimento legislativo

Con l'obiettivo di razionalizzare il governo parlamentare si possono recuperare altri contenuti della (mancata) riforma Renzi utilizzando lo strumento normativo dei regolamenti parlamentari. Vi sono almeno quattro temi che richiedono tuttora interventi di manutenzione più o meno penetranti: li indico senza avere qui la possibilità di approfondire nel dettaglio.

Un primo tema è la durata del procedimento legislativo⁶⁷. Per abbreviare i tempi, si propone di introdurre una corsia veloce per i disegni di legge urgenti⁶⁸. Un'altra proposta suggerisce di utilizzare organismi parlamentari misti (sull'esempio dei *Joint committee* americani)⁶⁹. Una terza opinione sostiene che per via regolamentare potrebbe essere introdotto anche il voto a data certa, oggetto della riforma bocciata dagli elettori nel dicembre scorso⁷⁰. In questo caso andrebbero chiariti gli aspetti controversi dell'istituto: quale effetto debba essere collegato alla scadenza dei termini⁷¹; quale sia il significato del carattere dell'essenzialità ai fini dell'attuazione del programma che il disegno di legge deve possedere⁷²; quali debbano essere i limiti quantitativi e qualitativi alla possibilità di attivare la corsia preferenziale⁷³. Non sfugge che una simile misura rafforzerebbe il Governo come dominus del procedimento legislativo secondo la logica del "comitato direttivo della maggioranza" (e quindi avrebbe ricadute anche sul piano della stabilità/governabilità).

⁶⁷ Per quanto l'esame dei dati dimostri che la situazione non sia poi così patologica (cfr. il mio *Camera e Senato: il ping-pong delle leggi ora e dopo la riforma*, in *Lacostituzione.info*, 1 dicembre 2016).

⁶⁸ M. VILLONE, *Tre riforme che possono fare a meno di Renzi*, in *Il manifesto*, 18 gennaio 2017.

⁶⁹ F. BASSANINI, "Dopo il referendum, che fare?", in *Astrid rassegna*, n. 1/2017, p. 8.

⁷⁰ V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *il Filangieri*, Quaderno 2007, pp. 23 s. Per l'opinione che sarebbe comunque opportuno modificare il testo costituzionale cfr. E. Longo, *Procedure legislative abbreviate e voto a data fissa*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, Napoli, 2014, pp. 311 ss.

⁷¹ E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016, p. 111.

⁷² E. BALBONI, «Essenziale»: was ist wesentlich? in *Quad. cost.li*, n. 2/2015, 389 ss.

⁷³ F. ROSA, *Riforma dei regolamenti e controllo parlamentare sul Governo: se non ora, quando?* cit., p. 65.

Un secondo tema è la qualità della normazione. A tal riguardo si potrebbe recuperare la clausola di abrogazione espressa che la riforma Renzi prevedeva per le leggi bicamerali. Occorrerebbe calibrarla bene, definendone puntualmente l'ambito di applicazione. E dovrebbe essere compresa in un atto di livello costituzionale per essere realmente efficace⁷⁴. Si potrebbe inoltre valorizzare il ruolo del Comitato per la legislazione, per esempio rafforzandone i pareri⁷⁵. Va in questo senso la proposta di trasformare le condizioni formulate dal Comitato in emendamenti che la commissione competente deve esaminare⁷⁶. Condivisibile è pure la proposta di istituire il comitato anche al Senato⁷⁷. Infine, si potrebbe aggiornare la legge sulla pubblicazione degli atti legislativi allo scopo di valorizzare le banche dati informatiche e di organizzare la legislazione per codici di settore⁷⁸.

Un terzo tema è la partecipazione. La riforma cercava di rafforzare gli istituti di partecipazione popolare sia sul lato dei referendum e delle forme di consultazione, che su quello dell'iniziativa legislativa⁷⁹. Con lo stesso spirito si potrebbe agire sui regolamenti parlamenti per incentivare la partecipazione popolare al procedimento legislativo. A questo proposito, l'ipotesi di riforma del regolamento della Camera cerca di proceduralizzare l'esame dei progetti di legge di iniziativa popolare. È evidente, tuttavia, che alla fine ciò che conta è pur sempre la volontà politica di accogliere o meno il progetto. Al tema della partecipazione può essere ricondotta la questione della indispensabile re-

⁷⁴ A. RUGGERI, *La legge come fonte sulla normazione?*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2010, 24 ss. Per un'opinione diversa cfr. P. CARNEVALE, *La qualità del sistema normativo fra pluralità delle politiche, elusione di snodi teorici e ricerca di un factotum*, in M. CAVINO e L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*. Atti del seminario di Novara 15-16 novembre 2013, Napoli, 2014, pp. 36 ss.

⁷⁵ L. DI MAJO, *Sulla qualità della legislazione: profili critici e nuove prospettive nella stagione delle riforme*, in *federalismi.it*, n. 12/2016, p. 27.

⁷⁶ Cfr. l'ipotesi di modifica del regolamento della Camera.

⁷⁷ E. GIANFRANCESCO e F. CLEMENTI, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare* cit., p. 21; N. LUPO e G. PERNICIARO, *Riforma del regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2012, p. 15.

⁷⁸ R. BIN, *Che fare? Riflessioni all'indomani del referendum costituzionale* cit., pp. 5 s.

⁷⁹ Per osservazioni critiche a questa parte della riforma cfr. M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare quale riforma*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016, parte I, pp. 24 ss.

golamentazione dei gruppi di pressione oggetto di un progetto di legge in discussione alla Camera dei deputati⁸⁰.

11. Centro e periferia

Il quarto tema da riprendere è il rapporto fra Stato e regioni. La riforma aveva il difetto di accentuare oltre misura il moto ri-centralizzatore che, assecondato dalla giurisprudenza della Corte, ha caratterizzato la fase successiva alla riforma costituzionale del Titolo V di quindici anni prima, e il difetto di trattare in maniera clamorosamente diversa regioni ordinarie e regioni speciali⁸¹. Nondimeno, come ormai tutti riconoscono, il riparto di materie rimodulato nel 2001 resta ampiamente imperfetto e, più in generale, il sistema regionale mostra segni di evidente affaticamento, ad essere ottimisti. Il discorso sui correttivi sarebbe lungo, mi limito a indicare brevemente le principali linee di intervento.

In primo luogo, occorrerebbe sviluppare le potenzialità del principio di leale collaborazione fluidificando il raccordo fra centro e periferia⁸². Sul versante degli esecutivi si potrebbe rafforzare il sistema delle conferenze che ha costituito una sede di cooperazione tutto sommato efficiente⁸³. Sul versante dei legislativi, invece, l'ideale sarebbe intro-

⁸⁰ Sulla necessità di regolamentare il fenomeno cfr. T.E. FROSINI, *È giunta l'ora di una legge sulle lobbies*, in *Forumcostituzionale.it*, 22 febbraio 2015; P.L. PERILLO, *Democrazie e lobbies: è tempo di regolare la pressione*, ivi, 10 luglio 2015; L. DI MAJO, *La rappresentanza in declino: partiti politici e gruppi di pressione nelle procedure democratiche*, ivi, 25 luglio 2016.

⁸¹ U. DE SIERVO, *Appunti a proposito della brutta riforma costituzionale approvata dal Parlamento*, in *Rivistaaic.it*, n. 2/2016; V. ONIDA, *Regioni a statuto speciale e riforma costituzionale, Note minime su una singolare (futura) norma transitoria*, in *Rivistaaic.it*, n. 3/2016; ID., *Una riforma antiregionalista. Regioni ed enti locali nella riforma costituzionale*, in *Astrid* rassegna, n. 14/2016; G. DI COSIMO, *La riforma e le Regioni a statuto speciale*, in *Lacostituzione.info*, 28 novembre 2016.

⁸² Sulle difficoltà cui va incontro l'applicazione del principio cfr. M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Reg.*, n. 5-6/2013, pp. 993 ss. Sull'opportunità di sviluppare organi di cooperazione orizzontale come la Conferenza dei presidenti delle regioni cfr. P. SANTINELLO, *La cooperazione nei rapporti tra Stato e Regioni. La difficile ricerca di un modello*, in corso di pubblicazione in *Le Reg.*, n. 5-6/2016.

⁸³ C. MAINARDIS, *Uniformità teorica, differenziazione pratica: gli sviluppi del regionalismo italiano tra competenze e responsabilità*, in corso di pubblicazione in *Le Reg.*, 2017; F. CORTESE, *Il referendum costituzionale e gli epigoni del kantismo*, ivi, il quale sottolinea il significato della sent. 251/2016 a questo riguardo. Alcune proposte di razionalizzazione del

durre il Senato delle autonomie⁸⁴. Peccato che, come già rilevato, l'obiettivo di rilevanti revisioni costituzionali non sembra realisticamente a portata di mano in questa fase politico-istituzionale. E allora, in subordine, si potrebbe attuare la previsione introdotta nel 2001 sulla partecipazione delle regioni e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali⁸⁵. L'attivazione della "bicameralina", il cui compito è esprimere un parere sui progetti di legge concernenti le materie concorrenti e l'autonomia finanziaria, costituirebbe un passo avanti, malgrado che non possa assicurare una reale compartecipazione delle autonomie all'attività legislativa⁸⁶. Fra l'altro, l'esperienza insegna che nella prassi talvolta gli organi assumono un ruolo più rilevante di quello tratteggiato dalle disposizioni che li istituiscono. Vi sarebbe però una non trascurabile controindicazione consistente nell'aggravamento del procedimento legislativo⁸⁷.

In secondo luogo, occorrerebbe prendere atto delle notevoli diversità esistenti fra le regioni. Lo strumento privilegiato resta il regionalismo differenziato promesso dal terzo comma dell'art. 116 della Costituzione⁸⁸. Attuare finalmente questa disposizione costituzionale da-

sistema delle conferenze sono contenute nel documento approvato il 13 ottobre 2016 dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali a conclusione dell'indagine conoscitiva *Sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle conferenze'* (p. 89).

⁸⁴ C. PADULA, *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata) riforma*, in corso di pubblicazione in *Le Reg.*, n. 5-6/2016.

⁸⁵ Documento *Sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle conferenze'* cit., p. 88 s. Sui vantaggi tanto sul versante regionale quanto su quello statale che verrebbero dalla integrazione della Commissione per le questioni regionali prevista dall'art. 11 della legge cost. 3/2001 cfr. P. CARETTI, *La lenta nascita della "bicameralina", strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Reg.*, n. 2-3/2013, p. 355. Per la proposta di integrare la commissione con i presidenti delle regioni cfr. A. MANZELLA, *La terra di mezzo delle riforme possibili*, in *La Repubblica*, 19 gennaio 2017.

⁸⁶ S. BARTOLE, *Alla ricerca di un nuovo regionalismo dopo il referendum costituzionale*, in corso di pubblicazione in *Le Reg.*, n. 5-6/2016.

⁸⁷ V. LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *federalismi.it*, n. 25/2006, p. 5, che aggiunge altri aspetti problematici. Sulle varie questioni che solleva l'attivazione della bicameralina cfr. R. BIFULCO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: in attesa della Camera delle Regioni, in 40 modeste proposte per far funzionare un po' meglio il Parlamento* cit., pp. 59 ss.

⁸⁸ G. TARLI BARBIERI, *Dopo il referendum: che fare?*, in corso di pubblicazione in *Le Reg.*, n. 5-6/2016.

rebbe riconoscimento normativo alle differenze che di fatto connotano il sistema regionale, e forse potrebbe aumentarne l'efficienza.

In terzo luogo, occorrerebbe ritoccare gli elenchi di materie dell'art. 117 della Costituzione, correggendo le maggiori incongruenze della revisione del 2001. I casi più evidenti riguardano quelle materie concorrenti che più coerentemente dovrebbero essere collocate fra le esclusive statali⁸⁹.

In quarto luogo, occorrerebbe riassetare il sistema degli enti locali. In particolare, si pone il problema della legge Del Rio sulle province che è stata approvata nella prospettiva dell'entrata in vigore della riforma Renzi. Bisogna capire in che misura la mancata approvazione della revisione costituzionale metta in discussione anche i contenuti della legge, il principale dei quali è la scelta della elezione di secondo grado degli organi. Prima di decidere se sia opportuno abbandonare questo modello, sembra comunque necessario valutarne l'effettivo rendimento⁹⁰.

12. Legge e Costituzione

Come ho cercato di dimostrare, la via del rinnovamento delle istituzioni repubblicane resta sufficientemente larga anche se si escludono le grandi riforme del testo costituzionale, che oltretutto, come dimostra l'esperienza, sono marcatamente divisive. Sarà bene ricordare, inoltre, come non sia affatto automatico che le riforme migliorino la situazione. Molte variabili incidono sul risultato atteso, a cominciare ovviamente dalla congruità dei contenuti prescelti dal legislatore. La mancata riforma costituzionale, per esempio, conteneva una soluzione contraddittoria sul fondamentale tema della composizione del Senato⁹¹.

⁸⁹ Per esempio, “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” e “grandi reti di trasporto e di navigazione”.

⁹⁰ G. DI COSIMO, *E ora che si fa della legge sulle province?*, in corso di pubblicazione in *Le Reg.*, 5-6/2016.

⁹¹ Non era chiaro a chi fosse affidata la scelta dei senatori, se ai consigli regionali oppure agli elettori in occasione delle elezioni regionali (sul punto rinvio a *Molto rumore per nulla? Difetti e incongruenze della lungamente attesa riforma del Senato*, in *Le Reg.*, n. 4/2015, pp. 852 s.).

Quest'ultimo tentativo riformatore insegna che vi sono anche variabili di metodo altrettanto rilevanti. In apertura ho accennato ai due punti fermi posti dal referendum su questo piano: da un lato, la necessità di evitare le grandi riforme del testo costituzionale, dall'altro, la necessità di scongiurare le riforme a stretta maggioranza. La recente stagione ci consegna poi una tecnica legislativa assai discutibile consistente nell'inversione temporale fra revisione costituzionale e legge tematicamente connessa. Con questa tecnica si anticipano in via legislativa ordinaria determinati contenuti della riforma costituzionale in corso di approvazione. L'impostazione caratterizza la legge sulle province che anticipa in parte la riforma costituzionale promossa dal Governo Renzi, e che dopo il 4 dicembre è rimasta senza aggancio costituzionale. Allo stesso modo l'*Italicum* non disciplina l'elezione dei senatori nel presupposto che la riforma costituzionale avrebbe eliminato l'elezione diretta del Senato. In questo caso la bocciatura della riforma costituzionale ha avuto come paradossale effetto la coesistenza di due diversi sistemi elettorali⁹².

Ciò ci porta in conclusione al terzo punto fermo, ossia che quando si rammenta il tessuto istituzionale bisognerebbe evitare di ricorrere a tecniche siffatte.

⁹² È stato un azzardo che ha messo l'ordinamento costituzionale in una situazione d'emergenza (così V. LIPPOLIS, *Le conseguenze del "no" alla riforma Renzi nel referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in *Astrid* rassegna, n. 1/2017, p. 5); un espediente di natura prevalentemente politica (C. DE FIORES, *La riforma della legge elettorale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015, p. 15). «In tali vicende, il legislatore ordinario ricorda un trapezista sconsiderato che si lancia nel vuoto, sperando di trovare lì una barra ad attenderlo» (M. COSULICH, *Degli effetti collaterali del voto referendario. Alcune osservazioni sul filo del paradosso*, in *Rivistaic.it*, n. 1/2017, p. 7).



Costituzionalismo.it

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

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Fran cesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**
Paolo **CARETTI**
Lorenza **CARLASSARE**
Elisabetta **CATELANI**
Pietro **CIARLO**
Claudio **DE FIORES**
Alfonso **DI GIOVINE**
Mario **DOGLIANI**
Marco **RUOTOLO**
Aldo **SANDULLI**
Dian **SCHEFOLD**
Massimo **VILLONE**
Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca
BASCHERINI, Marco **BETZU**,
Gaetano **BUCCI**, Roberto
CHERCHI, Giovanni **COINU**,
Andrea **DEFFENU**, Carlo
FERRAJOLI, Marco
GIAMPIERETTI, Antonio
IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,
Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**
PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura
RONCHETTI, Ilenia
RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,
Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,
Caterina **AMOROSI**, Alessandra
CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

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