

## Il DDL Boschi: riforma in attesa di giudizio (referendario)\*

di Alberto Evangelisti \*\*  
(26 aprile 2016)

**SOMMARIO:** 1. Premessa, 2. La volontà riformatrice: il superamento del bicameralismo perfetto; 3. Il procedimento legislativo e l'iniziativa legislativa 4. I procedimenti monocamerali d'urgenza e a data certa; 5. La nuova disciplina del decreto legge; 6. La disciplina del referendum abrogativo; 7. L'abolizione delle province e la riforma del Titolo V; 8. elezioni del Presidente della Repubblica e dei giudici costituzionali; 9. In conclusione

### 1. *Premessa*

La riforma costituzionale promossa dal Governo Renzi, e segnatamente intestata alla Ministra Boschi, muove inizialmente e principalmente dalla volontà di superare il sistema bicamerale perfetto, pur senza, in analisi finale, limitarsi a ciò, ed anzi spaziando in differenti settori, alcuni inevitabilmente discendenti dal primo, altri obiettivamente autonomi.

Nel complesso infatti la "Riforma Boschi", relativamente alla voluta trasformazione dell'esistente bicameralismo perfetto, modifica la composizione, l'elezione ed i compiti del Senato; adegua il procedimento legislativo, introducendo contestualmente significative novelle riguardanti l'iniziativa legislativa e, ovviamente, sulla fiducia al Governo, alla elezione del presidente della Repubblica e dei giudici costituzionali. In aggiunta vengono trattati nella riforma anche aspetti legati al decreto legge, alla materia referendaria, al controllo di costituzionalità- con l'introduzione di una forma di controllo preventivo da parte della Corte. La riforma introduce poi l'abolizione della presenza nel testo costituzionale delle province, proseguendo così nella scia di quanto già iniziato con la riforma delle stesse, e delinea una nuova ripartizione di competenza per materia fra Stato e regioni.

Una riforma quindi di notevole complessità, che finisce per incidere significativamente sugli equilibri costituzionali esistenti. Ciò rende concretamente non semplice una valutazione globale del testo, tanto da un punto di vista tecnico-giuridico, quanto da uno più politico, legato all'idea che il corpo elettorale si formerà ed esprimerà in occasione del *referendum*. Soprattutto sotto questo ultimo punto di vista, le sfumature prudentemente necessarie al giudizio del testo, dovranno lasciare spazio alla nettezza legata all'esito del responso popolare che, al netto dei sicuri commenti politici posteriori, si manifesterà con un SI o un NO complessivo. In ogni caso, allo scopo quantomeno di provare a concludere lo scritto con un giudizio altrettanto netto, che al di fuori di tutte le considerazioni immaginabili, possa riassumersi con una approvazione complessiva o meno, ritengo necessario muoversi su un piano logico, da prima analizzando l'opportunità di procedere con la riforma, specialmente evidenziando limiti e vantaggi collegabili all'ampiezza della stessa, quindi verificare l'effetto delle modifiche derivanti agli istituti presi singolarmente e, in fine, valutarne la portata complessiva effettuando un bilanciamento che, a giudizio di chi scrive, dovrà concludersi con un giudizio per quanto possibile netto.

### 2. *La volontà riformatrice: il superamento del bicameralismo perfetto.*

La volontà di superare l'attuale sistema, improntato sul bicameralismo perfetto, non rappresenta certo una novità di questa riforma e fa anzi parte del dibattito costituzionale ormai da diverso tempo: essa rappresenta infatti una costante dei tentativi di riforma

\* Scritto sottoposto a *referee*.

avanzati negli ultimi anni<sup>1</sup>. A ragione di ciò basti pensare che la stessa assemblea costituente ha, di fatto, vissuto tale soluzione come una sorta di compromesso nato con una intrinseca debolezza, dovuto alle difficili condizioni di lavoro ed alla spiccata eterogeneità della assemblea medesima, destinata ad essere rivista nel momento in cui l'assetto istituzionale italiano sarebbe stato dotato di un maggiore equilibrio<sup>2</sup>.

Un aspetto senza dubbio da non sottovalutare, tanto nell'ottica dell'accordo trovato durante il patto costituente, quanto nelle tempistiche in cui sono man mano emersi i tentativi di porre riforma all'assetto bicamerale, è senza dubbio il quadro politico internazionale e la discendente divisione in blocchi che ha caratterizzato il secondo dopoguerra. Non a caso, i primi seri tentativi di riforma arrivano quando di quel tipo di assetto si inizia a vedere il termine, per poi moltiplicarsi dopo il 1989. La ragione va obiettivamente ricercata indirettamente nella mutata situazione internazionale, per l'effetto dirompente avuto, assieme alle vicende di cronaca interna di quel periodo, sulle istituzioni partitiche esistenti, con la creazione di un sistema politico estremamente fluido e sovente contraddistinto da risultati contraddittori.

Basti, per gli scopi di questo scritto, citare fra questi tentativi quello promosso dalla Commissione Bozzi (1985), dalla Bicamerale D'Alema, che, proprio in ragione della premessa difficoltà di governo manifestatasi attraverso risultati elettorali non omogenei fra Camera e Senato, proponeva di limitare il rapporto fiduciario del Governo alla sola Camera, della c.d. "bozza Violante", presentata Commissione Affari Costituzionali della Camera nel periodo 2006-2008 e, per finire, dalle Commissioni c.d. *dei saggi* e Letta-Quagliariello, su cui occorre spendere qualche altra parola.

Anche in questo caso infatti, l'accelerazione della politica in direzione di una riforma dell'assetto costituzionale deriva dallo stato di indubbia indecisione derivante dai risultati elettorali: la "non vittoria" del P.D. alle elezioni politiche della XVII legislatura e la conseguente impossibilità di trovare un accordo maggioritario per la nomina del Presidente della Repubblica, hanno costretto le forze politiche a richiedere, fatto unico nella storia repubblicana, al Presidente Napolitano la disponibilità per un secondo mandato. Questi, nell'accettare la possibile rielezione, ha fin da subito indicato sia che avrebbe svolto un mandato temporalmente limitato e non destinato al completamento del settennio, sia che la sua accettazione sarebbe stata fortemente condizionata dalla accettazione, da parte degli interlocutori politici, del proposito di avviare il percorso di riforma costituzionale tante volte abbandonato. Non a caso, uno dei suoi primi atti del secondo mandato fu la nomina di una "commissione di saggi", incaricata di presentare una relazione avente ad oggetto proprio la riforma della Costituzione.

Successivamente, anche sulla base del lavoro svolto dai *saggi* venne nominata una commissione per le riforme costituzionali, presieduta dall' On. Quagliariello, che ha redatto una relazione per il presidente del Consiglio e per la Commissione Affari Costituzionali.

Il primo degli aspetti trattati nella relazione finale, depositata nel settembre 2013, riguarda proprio il superamento del bicameralismo paritario.

---

1 Una analisi dettagliata dei vari progetti con i quali si è nel tempo tentato di addivenire ad una riforma costituzionale che superasse il bicameralismo perfetto viene effettuata da A. POGGI *La riforma del bicameralismo: sarà la volta buona? La parola alla politica*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu).(2014).

2 Vedi a tal riguardo S. CECCANTI, *Il bicameralismo italiano in trasformazione*, relazione per il convegno del 16 ottobre 2015 sul tema "*L'état present du bicameralisme en Europe*" organizzato dal C.E.C.P. dell'Università di Parigi II

La stessa commissione in ogni caso non si è limitata alla questione del riassetto delle Camere; nella relazione finale, infatti, i successivi capitoli avevano ad oggetto il procedimento legislativo, le modifiche da apportare al titolo V, la forma di Governo, la riforma del sistema elettorale, e le modifiche agli istituti di partecipazione popolare: argomenti successivamente inseriti, ed in parte ripresi nel merito, dalla riforma approvata dal Governo Renzi. La Commissione, infatti, non si sarebbe potuta limitare alla trattazione di singoli argomenti, vuoi per la correlazione strettissima esistente fra di essi, tale da rendere improponibile un lavoro di seria riforma di uno senza intaccare gli altri, vuoi per il motore iniziale del proprio scopo, fondato sulla volontà di riforma complessiva del sistema costituzionale esistente.

La soluzione adottata nella riforma risulta, per gli argomenti trattati e la complessità della stessa, nel merito, riprendere quanto già enunciato nel testo della citata relazione, orientandosi verso un assetto a due Camere, nettamente differenziate però tanto nella composizione e nei criteri elettivi, quanto nelle funzioni.

In ciò viene dunque ripresa la tendenza che si riscontra nei precedenti tentativi, propria anche della Commissione Quagliariello, che prospettava, come soluzione indicata (dalla maggioranza), l'elezione indiretta dei membri del Senato: assetto poi effettivamente adottato dalla riforma in essere. L'aver scelto per il Senato la forma della rappresentanza di secondo livello può ritenersi un aspetto positivo della riforma in questione. Questo infatti, da un lato, mantiene la legittimazione democratica dei membri, comunque eletti direttamente negli organi di governo locale, e dall'altro segna una netta distinzione, anche nella forma, con lo scopo di fondo dell'organo politico, individuato adesso nella sola Camera dei deputati. Una elezione diretta dei senatori sarebbe probabilmente stata meno idonea ad orientare il nuovo Senato verso la rappresentanza delle istituzioni territoriali, portando peraltro con sé il rischio intrinseco che, ad essa, facesse seguito la "tentazione", per i senatori, di rivendicare una funzione politica di cui si sarebbero, in concreto, sentiti portatori<sup>3</sup>. Vi è del resto chi intravede nell'elezione indiretta dei senatori una soluzione completamente errata, soprattutto alla luce del fatto che questa, effettuata con metodo proporzionale e senza vicoli di mandato dei senatori rispetto alle autonomie locali che li abbiano designati, finirà per svilire la funzione di rappresentanza territoriale locale del Senato stesso<sup>4</sup>. Al riguardo può tuttavia considerarsi che i timori espressi, pur certamente fondati; sono del resto fortemente legati alla cultura politica, tanto degli eletti quanto degli elettori, e difficilmente verrebbero scongiurati da un qualsivoglia sistema di nomina. Rischio analogo, per esempio, lo si potrebbe attribuire ad altri organi elettivi, come il Parlamento europeo, spesso peraltro citato come istituzione virtuosa sotto questo punto di vista, in cui il rischio di una rappresentanza più legata all'appartenenza di gruppo che territoriale è altrettanto presente<sup>5</sup>, ed anzi rappresenta lo spirito stesso dell'istituzione europea. In questo caso concreto l'esperienza ci ha mostrato come entrambe le logiche di

---

3 Similare il pensiero espresso sul punto specifico da G. BRUNELLI, La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici in, [www.italiadecide.it](http://www.italiadecide.it), che pur evidenziando taluni aspetti non privi di criticità della riforma, si esprime positivamente sulla rappresentatività di secondo grado.

4 Di differente avviso R.BIN, L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). Bin ritiene che la soluzione della rappresentanza indiretta farà sì che il Senato sia "il luogo in cui l'eco delle vicende politiche locali si intreccerà con il dibattito politico nazionale: i "senatori regionali" si organizzeranno per gruppo politico e replicheranno le consuete schermaglie politiche che deliziano il nostro paese, alimentate per di più da schermaglie politiche locali"

comunanza vengano talvolta seguite, sulla base dell'interesse concreto e contingente, in maniera non priva di aspetti positivi. Vale inoltre la pena sottolineare come l'intento dichiarato della riforma sia proprio quello di distinguere Camera e Senato dando alla prima il ruolo di organo di rappresentanza politica degli elettori, ed al secondo quello di camera di compensazione per la rappresentanza degli enti locali. Se ciò è vero, in linea logica col principio di rappresentanza, è anche corretto che la composizione dello stesso sia correlata direttamente con gli enti che deve rappresentare.

Nel merito, il Senato riformato vede una considerevole riduzione dei propri membri ed una formazione interna caratterizzata da fluidità e continuità. Questo aspetto di per sé ben si addice all'intenzione di attribuire al Senato un orientamento volto alle funzioni di rappresentanza territoriale e controllo. Infatti la composizione non è più direttamente collegata all'esito di elezioni politiche e non rimane quindi come fotografia immutata di quel preciso momento storico. La sostituzione dei membri al variare degli organi di gestione territoriale di provenienza garantisce infatti l'adeguamento della maggioranza del Senato alla concreta maggioranza espressa dalle somme dei territori, potenzialmente, quindi, in netto contrasto con quella presente nella Camera dei Deputati.

Di contro, proprio in ragione della funzione individuata per il Senato, pare poco adatta la scelta di mantenere al proprio interno membri di nomina presidenziale, i quali, in sostanza, nulla hanno a che vedere con la rappresentanza degli enti locali e territoriali. L'incongruenza sembra il risultato di una non ottimale mediazione politica avvenuta in fase di scrittura e approvazione del testo, discendente, da un lato, dalla volontà di non abolire completamente le prerogative presidenziali di nomina di parlamentari "onorari", e, dall'altro, di assecondare l'intenzione di chi intendeva comunque escludere gli stessi dal processo di attribuzione della fiducia al Governo, escludendo in tal modo una possibile collocazione degli stessi nella Camera dei Deputati: operazione certamente più coerente da un punto di vista meramente funzionale.

Inoltre, il Senato perde gran parte delle proprie attribuzioni in ambito legislativo, permanendo la propria competenza, di fatto, nei soli procedimenti bicamerali successivamente meglio trattati. Perde peraltro, come accennato, il legame della fiducia dovuta al Governo che permane in capo alla sola Camera dei Deputati. Se la composizione pare come accennato in linea con la volontà di indirizzare il Senato verso la rappresentanza ed il controllo, va detto che sarebbero potute essere maggiormente incisive le attribuzioni che rappresentino un significativo contrappeso rendendo detto controllo maggiormente incisivo<sup>5</sup>.

### 3. *Il procedimento legislativo e l'iniziativa legislativa.*

Va da sé che, di strettissimo collegamento con la riforma del Senato ed imprescindibilmente funzionale all'equilibrio fra le due Camere, come risultanti dalla riforma, è l'individuazione di un differente procedimento legislativo. Per la verità, la decisione di optare per un sistema bicamerale con differenti competenze fra le due camere ha necessariamente comportato l'individuazione di differenti procedimenti

---

<sup>5</sup> Lo stesso BIN, cit., indica il Parlamento europeo quale esempio virtuoso a dimostrazione del fatto che "il ruolo e il peso di un'istituzione non è dato dalle sue competenze scritto in costituzione, ma dalla sua autorità politica"

<sup>6</sup> Manca ad esempio, è non è difficile intuirne i motivi, una attribuzione di ratifica sulle nomine governative. Ciò in un periodo in cui la pratica di un certo "spoils system", se pur non formalizzata e sui generis, trova una concreta diffusione

legislativi, a seconda che ci si trovi in ambito di competenza bicamerale o monocamerale<sup>7</sup>. In breve la prima e fondamentale distinzione nel nuovo *iter* legislativo è proprio quella fra procedimenti monocamerali, da intendere come regola base, e procedimento bicamerale. Quest'ultimo è previsto per un elenco tassativo di materie, fra cui le leggi di revisione costituzionale, le altre leggi costituzionali, o le leggi di attuazione di disposizioni costituzionali concernenti la tutela di minoranze linguistiche<sup>8</sup>. Le leggi approvate con procedura bicamerale dovranno essere abrogate espressamente, modificate o derogate esclusivamente per mezzo di legge a procedimento bicamerale. Ciò si è reso necessario per "tutelare" la specialità delle materie inserite fra quelle "a procedimento bicamerale" dal possibile svuotamento in prassi del ruolo che il legislatore ha voluto attribuire al "nuovo Senato".

L'elenco delle materie per cui adottare il procedimento bicamerale si presta sin da subito alla segnalazione di una problematica: i criteri con cui le materie sono state scelte appare tutt'altro che evidente. Le materie inserite sono del tutto eterogenee e molti commentatori sottolineano la difficoltà di individuare una *ratio* unitaria che riconduca l'intervento del Senato in tali materie al ruolo che la riforma al Senato intende attribuirgli<sup>9</sup>.

Da una ulteriore analisi possono ipotizzarsi possibili suddivisioni secondo cui riordinare tali leggi<sup>10</sup>: Sembra infatti che il coinvolgimento del Senato nel procedimento legislativo sia stato voluto almeno per due categorie di argomenti: in primo luogo quelli che riguardano materie di interesse di regioni o enti locali. Ciò pare pienamente in linea, se vogliamo, con la funzione di rappresentanza territoriale attribuita nella riforma. In aggiunta, sono state inserite ulteriori competenze del Senato in alcune, ma non tutte, le materie di particolare

---

7 Per una analisi dettagliata dei procedimenti legislativi vedi anche E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, Napoli, 2014

8 L'elenco completo delle materie: leggi di revisione costituzionale e leggi costituzionali; leggi di attuazione di disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche; referendum popolari e le altre forme di consultazione di cui all'art. 71 Cost.; leggi sull'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei comuni e delle città metropolitane e disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni; legge contenente norme generali, le forme ed i termini di partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Ue; casi di ineleggibilità e incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'art.65 Cost.; leggi di cui agli art. 57, 6° comma (l. elettorale senato); 80, 2° periodo (leggi di ratifica dell'appartenenza dell'Italia alla UE); 114, 3° comma (Roma capitale); 116, 3° comma (regioni ordinarie ad autonomia differenziata); 117, 5° e 9° comma (regioni e UE, regioni e competenza internazionale); 119, 6° comma, (comuni e città metropolitane e regioni: patrimonio attribuito secondo principi determinati dalla legge dello stato); 120, 2° comma (potere sostitutivo dello stato: legge che disciplina i poteri sostitutivi); 122, 1° comma (legge che stabilisce l'equilibrio uomo-donna nella rappresentanza); 132, 2° comma (separazione ed aggregazione di un comune da una regione all'altra)

9 Vedi fra gli altri R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in Rivista A.I.C. N°3/2015

10 Per una classificazione vedi E. ROSSI, *cit.*, che individua quattro distinte categorie: a) leggi attinenti al solo livello nazionale; b) leggi che riguardano direttamente l'ordinamento regionale e l'esercizio delle funzioni regionali; c) leggi che riguardano l'ordinamento degli enti locali; c) leggi concernenti ambiti di rilevanza sia regionale che statale.

rilevanza, per le quali il Legislatore prevede un procedimento aggravato dal doppio passaggio parlamentare<sup>11</sup>.

Sulla scorta dell'art 70, comma 6 riformato, le eventuali questioni di competenza sorte in merito all'attribuzione monocamerale o bicamerale delle materie dovranno essere decise in accordo fra i Presidenti delle Camere. In ogni caso, i vizi potranno senz'altro essere sollevati in via incidentale di fronte alla Corte costituzionale. Allo stesso modo sarà possibile il ricorso in via principale da parte delle Regioni che intendano così tutelare una propria competenza costituzionalmente garantita<sup>12</sup>. Resta da verificare in concreto come i Presidenti delle Camere sapranno o vorranno risolvere gli eventuali conflitti che si presenteranno: aspetto che potrebbe rivelarsi problematico qualora le presidenze non fossero in grado di ricomporre le criticità che si dovessero manifestare dinnanzi loro. Come detto, comunque, il procedimento legislativo ordinario è quello monocamerale, da utilizzare nella generalità dei casi.

La riforma introduce poi una serie di nuovi strumenti nel procedimento legislativo, indirizzati, almeno nelle intenzioni, a superare talune ricorrenti problematiche occorse nel passato. Questi, uniti alle modifiche necessarie a regolare il nuovo rapporto fra le due Camere, hanno di fatto introdotto almeno altro otto distinti procedimenti legislativi monocamerali.

Analizzando il testo della riforma, troviamo difatti un primo procedimento monocamerale, in cui il Senato ha la possibilità di richiedere modifiche od integrazioni<sup>13</sup> alle proposte di legge avanzate dalla Camera. Questa regola generale si applica a tutte le leggi ad approvazione monocamerale e, pertanto, consente, pur in tempi predeterminati, al Senato di proporre modifiche al testo approvato. Le modifiche proposte possono essere quindi approvate o meno dalla Camera, in modo che, da un lato, sia garantita la possibilità per il Senato di esprimere la propria visione sul provvedimento, dall'altro, si concretizzi una gestione dei tempi tale da non posticipare l'entrata in vigore della norma *sine die*.

Complessivamente, quindi, sono elencabili almeno nove distinti procedimenti legislativi<sup>14</sup>: procedimento bicamerale; procedimento monocamerale con intervento eventuale del Senato, procedimento monocamerale nel caso di c.d. "clausola di supremazia e ruolo rinforzato per il Senato; procedimento legislativo per i disegni di legge di cui all'art. 81, comma 4 Cost.; procedimento legislativo d'urgenza; procedimento legislativo "a data

---

11 Per un approfondimento sul nuovo procedimento legislativo e sulle competenze del Senato v. R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC* 3/2015, E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2015, 203 ss., C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, *Relazione al Seminario «La riforma dello Stato regionale in Italia. A proposito del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali sul disegno di legge costituzionale S. 1429»*, disponibile su [http://www.issirfa.cnr.it/7575,908.html#\\_ftnref38](http://www.issirfa.cnr.it/7575,908.html#_ftnref38), A. SIMONCINI, *Le fonti del diritto*, in A. Cardone (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, Napoli, 2014, 127 e ss.

12 Così anche R. ROMBOLI, *cit.*

13 La procedura prevede che ogni disegno di legge approvato dalla camera sia trasmessa al Senato che, entro 10 giorni, su richiesta avanzata da almeno 1/3 dei componenti, possa disporre l'esame. In questo caso il Senato può proporre entro 30 giorni modifiche al testo sulle quali la camera si pronuncia poi in via definitiva

14 Vedi E. ROSSI, *cit.*

certa”, procedimento legislativo per la conversione di decreti-legge, procedimento legislativo su iniziativa popolare e procedimento legislativo su iniziativa del Senato ex art. 71, comma 2 Cost.

Una siffatta varietà di procedimenti legislativi è stata probabilmente introdotta per atteggiare ad ogni situazione concreta, determinata dalle criticità emerse dall’esperienza passata, uno strumento legislativo *ad hoc*. Non sono certo mancate le critiche di chi vede nell’assetto proposto un’eccessiva complicazione ed evidenzia talune perplessità o aspetti controversi del testo approvato<sup>15</sup>.

Le problematiche sollevate sono senz’altro non prive di fondamento. Tuttavia esse attengono particolarmente alla maturità del sistema politico e all’uso concreto che degli strumenti verrà effettuato: se, per riprendere una giusta considerazione di Romboli, il procedimento legislativo “a data certa” di cui si tratterà in seguito, si tramuterà nei fatti in procedimento “a data sperata” o meno, è questione implicita nella volontà politica di rispettare dei termini che altro non possono essere che meramente ordinatori<sup>16</sup>.

La riforma, quindi, non si limita ad introdurre le modifiche strettamente necessarie ad adeguare il procedimento legislativo al Senato riformato, ma spazia in differenti settori, nel tentativo di individuare strumenti nuovi, in grado, almeno nella volontà del Legislatore costituzionale, di sopperire ad alcune lacune storicamente sempre presenti nel procedimento di legiferazione.

Viene ad esempio modificata la *procedura ad iniziativa popolare*, da un lato, con l’aggravio del *quorum* previsto per avanzare la proposta, portato da cinquantamila a centocinquantamila firme; dall’altro, con la previsione che i regolamenti parlamentari indichino tempi certi per la discussione e la deliberazione conclusiva dei testi così proposti. La proposta così formulata ha l’indubbio merito di tentare una soluzione alla nota questione relativa alla scarsa utilità concreta dello strumento di iniziativa legislativa popolare, dovuta essenzialmente al fatto che i testi proposti sono, ad oggi, destinati a morire nell’oblio, nella vana attesa di essere discussi in Parlamento. Il limite, altrettanto evidente, è tuttavia che la norma approvata rischi di rimanere vuota in attesa dell’attuazione necessaria nei regolamenti parlamentari.

#### 4. *I procedimenti monocamerale d’urgenza e a data certa*

Nella modifica dell’art. 72 Cost. trova poi posto l’inserimento dei procedimenti monocamerale di dichiarata urgenza, per i quali i regolamenti parlamentari dovranno individuare una procedura di approvazione abbreviata. Sarà interessante, in ragione del permanere nell’ordinamento del decreto-legge, come i due procedimenti verranno differenziati, quantomeno nei presupposti, a seguito delle modifiche ai regolamenti richiamati. Si sarebbe potuta promuovere anche una soluzione più netta, con l’abolizione dello strumento decreto-legge *tout court*, sia in vista dell’introduzione del menzionato procedimento d’urgenza, sia per l’effetto complessivo di una riforma che vede sensibilmente implementate le prerogative del Governo: ciò tanto in ottica di razionalizzazione degli strumenti legislativi, quanto come soluzione al noto e consolidato

---

15 Per una analisi sintetica dei punti maggiormente controversi della riforma sotto questo punto di vista vedi R. ROMBOLI, *cit.* e G. BRUNELLI, *cit.*

16 vedi R. ROMBOLI, *cit.*

problema legato all'abuso della decretazione d'urgenza<sup>17</sup>. Se si tratterà di una “occasione mancata”, o meno, in gran parte dipenderà dall'attuazione dei regolamenti parlamentari e dalla prassi che sorgerà nel futuro. La speranza è che i due strumenti, potenzialmente tutt'altro che duplicati, diventino mezzo razionalizzante l'uno dell'altro: da un lato il procedimento legislativo d'urgenza, utilizzato per quei provvedimenti di legge che, per ragioni pratiche o politiche, necessitano una “corsia preferenziale” in fase d'approvazione, e, dall'altro, la decretazione d'urgenza, limitata a reali casi eccezionali ed urgenti, primi fra tutti i provvedimenti legati alla necessità di affrontare calamità naturali o circostanze imprevedibili e gravi.

In questo quadro si inserisce anche il procedimento “a data certa”, sempre inserito nel modificato art. 72 Cost., per il quale il Governo può richiedere un esame prioritario di disegni di legge giudicati essenziali per l'attuazione del “programma di governo”. In questi casi la Camera si dovrebbe esprimere entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione governativa. Il termine è necessariamente di natura ordinamentale, stante la difficoltà di individuare rimedi sanzionatori nel caso in cui la pronuncia arrivi oltre il termine indicato, se non quelli collegabili ad una responsabilità politica dell'Assemblea. Parimenti una legge eventualmente approvata oltre il termine non pare sottoponibile a sindacato con riferimento a tale violazione, dovendosi comunque ritenere che l'approvazione, pur successiva, sia pienamente legittima. Anche il criterio dell' “essenziale all'attuazione del programma di governo” pare piuttosto vago, suscettibile di valutazioni arbitrarie, affidate interamente alle valutazioni dell'Esecutivo, difficilmente sindacabili. L'indicazione del presupposto però consente di individuare una distinzione in grado di differenziare “in potenza” questo strumento dalla procedura d'urgenza: in questo caso non si tratterebbe di una urgenza fattuale o generalmente politica, bensì di una priorità derivante dall'indirizzo che l'esecutivo intende attribuire alla propria azione di governo, diventando in tal modo lo strumento “principe” dell'Esecutivo per indicare, anche all'opinione pubblica, gli ambiti ritenuti più significativi segnati dalla propria iniziativa legislativa.

Se il procedimento monocamerale “d'urgenza” si rivelerà, negli usi, un doppio del Decreto legge, o se troverà un proprio campo di utilizzo autonomo, è cosa che verrà decisa dalla prassi legislativa che si consoliderà nel futuro. Del resto la storia, più o meno recente, delle consuetudini costituzionali, ci ha mostrato numerosi casi di “abuso” di istituti, tanto che il solo basarsi sull'uso degli stessi che il passato, soprattutto recente, ci mostra, potrebbe inibire qualsiasi volontà riformatrice presente e futura.

## 5. *La nuova disciplina del decreto legge*

Anche se la materia pare strettamente connessa con il nuovo assetto a prevalenza bicamerale, può osservarsi che la riforma in commento introduce modifiche anche alla stessa decretazione d'urgenza. Di fondo, la “Riforma Boschi” procede ad una apprezzabile costituzionalizzazione dei principi contenuti nella L. 400/88. Vengono esclusi dalla Riforma i decreti-legge per le materie indicate dall'art. 72 cost., con l'eccezione<sup>18</sup> – in ambito elettorale – della sola disciplina relativa alla organizzazione del procedimento elettorale e

---

17 Così R. ROMBOLI, *cit*; Sull'abuso dello strumento del decreto-legge vedi PIZZOUSO, *Le fonti del diritto*, 2<sup>a</sup> Edizione, Bologna-Roma, 2011, 506 e ss

18 *Ossia disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.*

dello svolgimento delle elezioni. Non potranno poi essere reiterate con decreto disposizioni già adottate con decreti non convertiti, o regolati i rapporti giuridici sorti con essi, ovvero approvate norme già dichiarate incostituzionali per motivazioni non attinenti al procedimento. I decreti dovranno contenere misure di immediata applicazione e di contenuto omogeneo e specifico.

Novità invece, rispetto alla L. 400/88, è la previsione che vieta di inserire, in fase di approvazione della legge di conversione, disposizioni estranee all'oggetto del decreto medesimo. In ciò la riforma dimostra l'intenzione di recepire una indicazione fornita dalla giurisprudenza costituzionale che aveva già in precedenza avuto modo di esprimere tale concetto<sup>19</sup>.

Altro aspetto, altrettanto innovativo, riguarda il caso in cui la legge di conversione sia rinviata dal Presidente della Repubblica alle Camere come previsto dall'art. 74 Cost. In questo caso, infatti, viene prevista una proroga di ulteriori trenta giorni al termine per la conversione del decreto. Come evidenziato anche da Romboli, ciò obiettivamente permette una azione più consapevole e meno vincolata da parte del Presidente che, nella propria valutazione sulla necessità-opportunità di rinviare il provvedimento alla Camera, non avrà il peso di provocare con la propria scelta, nei fatti, la decadenza dello stesso, visti i termini ristretti esistenti per completare la conversione.

Va segnalato che le materie per le quali si può procedere con la decretazione d'urgenza non coincidono con quelle di competenza monocamerale. Sorge quindi la difficoltà di individuare se la legge di conversione di un decreto emanato in materia di competenza bicamerale debba essere a procedura mono o bicamerale.

Sotto questo punto di vista, il testo del riformato articolo non risolve in maniera definitiva i dubbi interpretativi, dando spunti tanto a chi propende per l'una quanto a quelli che propendono per l'altra soluzione<sup>20</sup>. Personalmente lo scrivente ritiene preferibile propendere per una legge di conversione che segua la competenza bicamerale della materia. Una differente interpretazione finirebbe, fra l'altro, per annullare *de facto* le prerogative normative del Senato. Tali prerogative sarebbero, in prassi, potenzialmente irrimediabilmente aggirate dal binomio decreto legge-legge di conversione monocamerale. Tolto questo dubbio interpretativo, nel complesso, la riforma, se non risolve definitivamente i numerosi problemi collegati con l'uso della decretazione d'urgenza, comunque forma una disciplina certamente migliorativa dello strumento legislativo in questione. A valle delle nuove disposizioni costituzionali in ambito di procedimento legislativo, infatti, da un lato viene offerto all'Esecutivo uno (anzi due) strumenti normativi appositamente studiati per far procedere speditamente le norme di prioritario interesse governativo e del Parlamento, dall'altro vengono elevati a rango costituzionale limiti già presenti nella legislazione ordinaria. Viene anche inserito in Costituzione lo strumento pensato a limitare quanto più possibile "l'assalto alla diligenza" delle leggi di conversione dei decreti e facilitata l'opera di controllo in capo al Presidente della Repubblica attraverso la proroga del termine per la conversione. Tuttavia, può l'assetto ottenuto di per sé costituire garanzia che in futuro non vi saranno abusi (o che questi saranno estremamente limitati)? Ovviamente no. Non esiste

---

19 Ord 34/2014 Cort. Cost.

20 Per la scelta monocamerale vedi CHINNI, *interventi diretti e indiretti sulla decretazione d'urgenza nel disegno di legge di revisione costituzionale*. Primi appunti, AIC, Osservatorio costituzionale, giugno 2015; TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale*, cit. Propende invece per la soluzione bicamerale ROMBOLI, cit.

strumento di legislazione, anche costituzionale, a prova di abuso, per di più se dolosamente ricercato ed in assenza del dovuto controllo, nell'ottica della responsabilità politica del Governo e della maggioranza parlamentare. Tuttavia non si può certo imputare alla riforma di non essersi mossa, per quanto possibile, nella direzione di un utilizzo migliore della decretazione d'urgenza.

## 6. *La disciplina del referendum abrogativo*

Sempre in ambito di fonti del diritto, la riforma costituzionale propone modifiche anche alla disciplina del referendum abrogativo. Rimane inalterata la previsione della necessaria raccolta minima di cinquecentomila firme per la proposizione di un quesito referendario volto all'abrogazione normativa, ma viene significativamente modificato il *quorum* richiesto per l'efficacia del quesito con l'introduzione di un numero variabile di firme. In sostanza, perché il risultato referendario sia efficace, qualora le firme a sostegno della proposta siano state almeno ottocentomila, è sufficiente che a partecipare alla votazione siano stati la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni per l'elezione della Camera.

La norma tenta di dare risposta alla questione, più volte dibattuta, in dottrina e nella società civile (da ultimo recentemente in occasione del *referendum* abrogativo del 17 aprile u.s.), circa la natura dell'astensione alla partecipazione referendaria. In particolare, se è certamente vero che esiste una piena libertà di astensione al voto, ivi compresa, ed anzi maggiormente, la partecipazione al voto referendario, quale strumento di manifestazione della propria volontà politica, concretizzata per mezzo dell'effetto politico derivante dal non raggiungimento del *quorum*, è altrettanto evidente come la sommatoria perenne fra astensionismo strutturale e astensionismo "politico" abbiano reso il raggiungimento dell'efficacia dei *referendum* sempre più difficoltosa, tanto da rendere la questione un problema di efficacia dello strumento referendario in sé: l'utilizzo di appelli strumentali all'astensione, peraltro pienamente legittima proprio sulla base della natura intrinseca del *referendum*, ha infatti finito per costituire, se non la principale, una delle migliori armi a disposizione dei comitati referendari per il "no", in un certo senso falsando l'origine dello strumento stesso per mezzo di un utilizzo attivo del corpo elettorale strutturalmente autoesclusi dalle consultazioni<sup>21</sup>.

La scelta di introdurre un *quorum* variabile, che da un lato preservi la facoltà di manifestazione della volontà oppositiva ai quesiti referendari mediante lo strumento dell'astensione, ma dall'altro impedisca un "uso ad arte" dell'astensione strutturale in favore di tale esito, era già in precedenza apparsa nel dibattito accademico<sup>22</sup>.

In realtà questa soluzione ha già trovato applicazione in una analoga previsione inserita nello statuto della Regione Toscana, avendo peraltro il pregio di aver positivamente superato il vaglio della Corte costituzionale, chiamata ad esprimersi in merito a seguito del ricorso avanzato dal Governo, proprio sull'ammissibilità della norma nello statuto regionale. Oltre ad esprimersi in concreto sulla costituzionalità dell'inserimento nello

---

21 Così anche A. BARBERA – A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 244; per una visione contraria all'inserimento di strumenti che limitino il ricorso all'astensione quale mezzo legittimo per evitare il risultato della abrogazione richiesta dai quesiti vedi Giulio M. Salerno, *Referendum abrogativo e partecipazione popolare* in, Il Filangieri, Quaderno 2006, p. 91 ss.

22 Vedi A. BARBERA – A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., p. 245-246

statuto, la Corte si è anche espressa in maniera più generica sull'idea di *quorum* flessibile come segue: “*non appare irragionevole, in un quadro di rilevante astensionismo elettorale, stabilire un quorum strutturale non rigido, ma flessibile, che si adegui ai vari flussi elettorali, avendo come parametro la partecipazione del corpo elettorale alle ultime elezioni del Consiglio regionale, i cui atti appunto costituiscono oggetto della consultazione referendaria*”<sup>23</sup>.

Anche in ragione di ciò, il testo riformato potrebbe costituire un buon punto di equilibrio fra le esigenze dei promotori e degli oppositori ai quesiti, ponendosi come passo avanti rispetto all'utilizzo dello strumento referendario in generale.

Non è del resto secondario, ai fini di un buon bilanciamento della norma, il fatto che la disciplina del *quorum* variabile, certamente agevolante per il lavoro del comitato promotore, sia applicabile esclusivamente a seguito di un aggravio nella raccolta delle firme, aumentando il numero di firme necessario ad ottocentomila, quale dimostrazione concreta che i quesiti proposti rivestono una significativa rilevanza per il corpo elettorale.

## 7. *L'abolizione delle province e la riforma del Titolo V*

Con la riforma della Costituzione vengono introdotte anche sostanziali modifiche al Titolo V, sia sul piano degli enti territoriali che sulla ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni.

Viene innanzitutto eliminato ogni riferimento nel testo alle Province come Enti costitutivi della Repubblica. La scelta appariva quasi d'obbligo, come completamento del percorso intrapreso con la Legge 56/2014 (c.d. legge “Delrio”) che aveva già proceduto a riformare, in attesa della presente riforma costituzionale, le province, ridimensionandone i compiti, ridefinendole meri Enti territoriali con funzioni di area vasta e trasformandole in Enti fondati sulla rappresentanza di secondo livello. L'art. 29 della Riforma, pur se a rubrica “*Abolizione delle Province*”, si limita, in sostanza, ad una eliminazione sistematica dei riferimenti Costituzionali contenenti il termine provincia, così che le stesse escono dal novero degli Enti Costituzionali. Da ciò il dubbio se l'esistenza delle province, pur non più con copertura costituzionale, possa essere in qualche modo reintrodotta dal legislatore futuro o se, viceversa, tale possibilità sia preclusa: se in sostanza la de-costituzionalizzazione delle province vada intesa come piena abolizione o meno<sup>24</sup>.

Va al riguardo evidenziato che la rubrica è senza dubbio, se non l'unico, quantomeno uno degli elementi che contribuiscono a determinare il reale oggetto di una norma e che, nel caso concreto, pochi dubbi possano essere lasciati all'intenzione del legislatore costituzionale circa la volontà di abolire le Province in quanto tali<sup>25</sup>, sicché una futura

---

23 Corte cost. sent. n. 372 del 2004, punto 8 del *Considerato in diritto*

24 Secondo B. Di Giacomo Russo, “*La cancellazione di ogni riferimento alla Provincia dalla Costituzione non corrisponde, di per sé, alla sua abolizione. Il fatto che il ddl costituzionale si riferisca all'abolizione delle Province non è, di per sé, un elemento sufficiente per affermare che la de-costituzionalizzazione debba corrispondere ad un divieto di istituzione in capo al Legislatore*”, B. DI GIACOMO RUSSO, *La Corte costituzionale e la legge “Delrio”: quale futuro per le Province* in *Quaderni costituzionali*

25 Vedi M. CAVINO, *La specializzazione delle province montane dopo la legge n. 56 del 2014*, in B. DI GIACOMO RUSSO – L. SONGINI (a cura di), *La specificità montana. Analisi giuridica ed economica*, Napoli,

eventuale reintroduzione dovrebbe necessariamente passare attraverso una norma di pari rango.

Il ddl interviene anche nelle competenze legislative di Stato e Regioni con una significativa rivisitazione di tale riparto, come previsto dall'art 117. Viene in particolare soppressa la competenza concorrente mediante una redistribuzione in via esclusiva delle materie tra competenza legislativa statale e regionale, in senso ampliativo per le prerogative dello Stato<sup>26</sup>. Sempre in direzione dell'implementazione delle prerogative legislative statali, viene istituita la c.d. *clausola di supremazia*, per mezzo della quale, a seguito di una proposta del Governo, la legge statale può intervenire in materie non riservate allo Stato, quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale, che quindi trova una significativa riscoperta e valenza in tale disposizione.

Il primo aspetto che emerge è l'intenzione, anche e soprattutto a fini deconflittivi, di ridurre quanto più possibile le problematiche legate agli ambiti di legislazione concorrente, risultato che, se non immediatamente perseguibile con la sola abolizione della stessa, diventa non utopico in un'ottica di medio periodo, ossia quando si sarà consolidata la giurisprudenza sulle principali questioni che sorgeranno, specialmente di natura interpretativa, sul nuovo testo costituzionale. Va infatti evidenziato che, da un lato, la presenza di numerose clausole di co-legislazione, e, dall'altra, l'utilizzo di una terminologia necessariamente, ma non univocamente, interpretabile, porteranno ad una necessaria opera di messa a punto per via giurisprudenziale della operatività in concreto della norma<sup>27</sup>.

Dal nuovo riparto delle materie, emerge poi obiettivamente la volontà di riportare nelle mani statali la disciplina delle principali leve dello sviluppo economico<sup>28</sup> e, più in generale, di tentare una inversione di rotta indirizzando il bilanciamento delle competenze più decisamente in favore dello Stato centrale. In realtà questo aspetto viene costantemente descritto come un difetto della presente riforma: posizione con la quale chi scrive non si sente di concordare. Certamente la spinta centrifuga determinata dall'esplosione del principio di sussidiarietà è stata per lungo tempo alla base delle riforme dell'assetto statale; tuttavia, l'applicazione concreta di tale principio, ben lontana dal rivelarsi la

---

2015, 22.

26Tra le materie attribuite alla competenza statale si richiamano, in particolare: la tutela e la promozione della concorrenza; il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; le norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro pubblico; le disposizioni generali per la tutela della salute; la sicurezza alimentare; la tutela e sicurezza del lavoro, nonché le politiche attive del lavoro; l'ordinamento scolastico, l'istruzione universitaria e la programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica.

27 Per una analisi più approfondita vedi anche S. PAJNO *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

28 G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 16 aprile 2014, 4.

soluzione ai problemi esistenti nella gestione dell'apparato statale e regionale, è anzi emersa come base necessaria per la proliferazione e diffusione dei centri di spreco (quando è andata bene) e corruzione (negli altri casi). Se a questo si aggiunge una rilevante predisposizione degli enti di governo dei territori ad aderire alla "filosofia N.I.M.B.Y.<sup>29</sup>", personalmente non verserei troppe lacrime al funerale della sussidiarietà.

L'intento deconflittivo, con soluzione preminentemente in favore delle competenze statali, è individuabile anche nella previsione della già citata *clausola di supremazia*, della quale è interessante evidenziare almeno due distinti aspetti. Emerge, come detto, infatti, in forma esplicita la preminenza dell'interesse nazionale rispetto al principio di sussidiarietà, ivi compresa l'attuazione legislativa elaborata in via giurisprudenziale dalla Corte<sup>30</sup>. Quest'ultima, di fatto, viene superata dall'impostazione della riforma<sup>31</sup>. E' innegabile che l'utilizzo del criterio preminente dell'interesse nazionale offra uno strumento potenzialmente illimitato, se non a seguito di contenzioso e di aggiustamenti sull'interpretazione e sui confini di tale formulazione, alla maggioranza parlamentare per l'invasione delle competenze legislative regionali, così da comportare una notevole responsabilizzazione legata ad un uso che non diventi abuso.

Tuttavia, quest'ultimo aspetto, così come la preponderanza delle attribuzioni legislative centrali rispetto alle autonomie locali, e l'intenzione generalmente dichiarata di limitare il contenzioso Stato-regioni, va inquadrato anche alla luce della conformazione e delle competenze del nuovo Senato, ed infatti la composizione di derivazione preminentemente locale del rinnovato "Senato delle autonomie", dovrebbe in potenza consentire a questo di diventare la camera di compensazione ideale per conciliare, quando possibile, le esigenze centrali con quelle locali. Del resto uno degli aspetti su cui verrà in futuro valutata la bontà o meno della riforma, sarà anche e soprattutto questo.

## 8. *Le elezioni del Presidente della Repubblica e dei giudici costituzionali*

Modificando l'equilibrio esistente fra Camera e Senato, la riforma incide necessariamente anche sull'elezione del Presidente della Repubblica e dei giudici costituzionali, i cui poteri e funzioni, visto il ruolo rivestito di organi di garanzia, dipendono proprio da tale equilibrio. Per quanto riguarda l'elezione del Presidente della Repubblica, essa rimane prerogativa delle due camere in seduta comune, senza la partecipazione dei delegati degli enti locali, dei quali, vista la nuova composizione, viene affidata la rappresentanza ai membri del Senato. Viene poi rivisto il quorum con la previsione della maggioranza dei tre quinti dei componenti l'assemblea dal quarto scrutinio e dei tre quinti dei votanti dal settimo scrutinio. Ciò rappresenta un sostanziale innalzamento della soglia necessaria per l'elezione, non essendo mai sufficiente il raggiungimento della maggioranza assoluta. Vista la rinnovata composizione delle camere, alla votazione parteciperanno quindi 730

---

29 Acronimo di *Not In My Back Yard*, ossia l'atteggiamento che si riscontra nelle proteste contro opere di interesse pubblico o non, che hanno, o si teme possano avere, effetti negativi sui territori in cui verranno costruite da parte degli abitanti e delle rappresentanze locali di quei territori.

30 Vedi le sent. 303/2003 e 6/2004

31 Sul punto vedi S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 32 e ss

elettori (630 deputati e 100 membri del Senato) con una conseguente soglia minima - certamente presente fino alla settima votazione, ma potenzialmente da raggiungere per un numero indeterminato di votazioni - pari a 438 voti<sup>32</sup>. Per capire se sia una maggioranza significativamente qualificata, va evidenziato che l'attuale legge elettorale, il c.d. *Italicum*, assegna alla lista più votata un premio di maggioranza pari a 340 seggi, con uno scarto di voti necessari che supera le 100 unità (non basterebbe quindi un voto unanime del Senato a colmare la differenza necessaria). Sotto quest'ottica quindi, pare tutt'altro che agevolata l'elezione del presidente per la maggioranza emersa dalle elezioni politiche, la quale, in ogni caso, dovrà trovare un accordo con le altre forze rappresentate, sia alla Camera che al Senato, tanto che, personalmente, lo scrivente sarebbe più preoccupato della possibilità di veto di fatto concessa alle rappresentanze minori, tale da paralizzare potenzialmente l'elezione, piuttosto che dal rischio di eccessiva politicizzazione della nomina presidenziale.

Con riguardo invece all'elezione dei giudici costituzionali, la riforma prevede che, dei cinque originariamente indicati dal Parlamento in seduta comune, tre siano nominati dalla Camera e due dal Senato<sup>33</sup>: invariata rimane pertanto la nomina di cinque giudici da parte del Presidente della Repubblica e di cinque da parte delle supreme magistrature ordinarie ed amministrative. La novella, di fatto, non cambia quindi gli equilibri attualmente esistenti. In ogni caso, con riguardo alle valutazioni circa l'indipendenza dei giudici della Corte, valgono le medesime considerazioni che possono prodotte anche con l'assetto vigente: la quota parte dei giudici di nomina parlamentare è necessariamente associabile a un orientamento politico e, del resto, anche i membri nominati dal Presidente della Repubblica sono usualmente avvicinati a un settore di rappresentanza politica. L'indipendenza è garantita quindi da fattori ben distinti dall'apoliticità originaria dei membri nominati. Essa dipende principalmente dall'equilibrio che deve essere mantenuto internamente alla Corte, anche operando in via convenzionale nomine in grado di rappresentare adeguatamente tutte le parti. Dipende soprattutto dal complesso sistema di garanzie, incompatibilità e tutele che la Costituzione offre affinché i giudici della Corte, una volta nominati, possano operare in piena autonomia ed onestà intellettuale, svincolato dall'eventuale appartenenza o affinità politica pregressa. Sotto quest'aspetto il ruolo principale va ricercato nella capacità che tutti gli organi a cui spetta la nomina dei membri della Corte si sforzino di mantenere quanto più alto possibile il profilo dei giudici nominati: auspicio questo che, tuttavia, non subisce alcuna influenza dalla norma la questione.

## 9. In conclusione

Nel complesso la riforma qui (parzialmente) esaminata risulta particolarmente ampia e complessa e questo è forse il peggior difetto che gli si può riconoscere. Ciò nella misura in cui, anche alla luce dell'esperienza maturata con il *referendum* del giugno 2006, era parsa non auspicabile l'ipotesi di riproporre riforme particolarmente complesse e preferibile invece l'ipotesi di modifiche singole e puntuali. Strettamente collegato a questo aspetto, un altro punto critico della presente riforma è rappresentato dall'approvazione *a maggioranza*. Il risultato del combinato disposto dei due aspetti è, infatti, una riforma particolarmente vasta, complessa tecnicamente e difficilmente assimilabile dall'elettorato, sulla quale

<sup>32</sup> La disposizione novellata infatti prevede una maggioranza qualificata dei tre quinti dell'assemblea dal quarto scrutinio e dei tre quinti dei votanti dal settimo scrutinio, motivo per cui, anche dopo il settimo scrutinio, con assemblea al completo, permarrebbe il quorum di 438 voti.

<sup>33</sup> Così l' art. 135, Cost. novellato dall' art. 37 della riforma

tuttavia, questo dovrà esprimersi. E dovrà farlo nelle condizioni forse peggiori: quelle in cui gli schieramenti politici inseriscono il *referendum* costituzionale nel pieno dell'agone politico, rendendo impossibile per l'elettore la valutazione del testo, già di per sé difficoltosa, in maniera asettica rispetto agli effetti meramente politici legati all'esito dello stesso. Ciò è talmente vero che anche costituzionalisti dal valore indiscusso, hanno temporaneamente dismesso i panni del tecnico per rivestire quelli del commentatore politico<sup>34</sup>.

I limiti oggettivi che il testo presenta, tuttavia, non possono essere letti in maniera asettica e separata dalle circostanze che hanno portato all'approvazione del testo attuale. L'elezione per il secondo mandato del Presidente Napolitano, ad esempio, è stata certamente caratterizzata da un'innegabile spinta riformatrice, da questi per primo più volte indicata come indispensabile, con conseguente effetto catalizzante sulla vita della riforma stessa. Inoltre, la necessità di riformare settori tanto delicati rispetto al funzionamento degli organi costituzionali, ha implicato necessariamente una modifica complessiva del sistema che tenesse conto di un assetto generalmente rinnovato, rendendo quindi non prospettabile una modifica ridimensionata e limitata a singoli aspetti. Anche la situazione della maggioranza politica che ha sostenuto la riforma è, del resto, stata varia nel tempo, tant'è che, nelle fasi iniziali, il progetto veniva sostenuto, di fatto, da gran parte dell'arco parlamentare, ad eccezione del Movimento Cinque Stelle, e di altre rappresentanze minoritarie. Vale quindi l'insegnamento del 2016, purché questo non divenga un limite invalicabile o superabile da circostanze politiche e fattuali.

Tuttavia, pur se non invalicabile, il limite descritto comporta la necessità di valutare la riforma, almeno in questa fase in cui la discussione tende inevitabilmente ad influenzare il processo di approvazione definitiva, ed in particolare gli esiti del *referendum* costituzionale a una scatola chiusa, del tipo "*prendere o lasciare*".

In quest'ottica, possono farsi le seguenti rapide valutazioni. Le ragioni alla base della riforma discendono da necessità storicamente evidenziate fin dai primi anni di vita della Costituzione. L'assetto bicamerale perfetto, in particolare, è parso fin da subito, come visto, un compromesso poco funzionale, più utile in veste di garante delle minoranze che intendano rallentare l'azione legislativa, che alla funzionalità complessiva del sistema. In termini calcistici si potrebbe dire che gli schieramenti della Costituente avessero più timore di perdere che voglia di vincere.

La scelta, operata con l'attuale riforma di non abolire *tout court* il Senato, ma di trasformarlo in camera di compensazione delle esigenze degli Enti locali e territoriali, sulla base del modello austriaco, pur non destinata di per sé ad essere la soluzione di tutti i mali, si concretizza comunque come una buona opportunità per ricreare un equilibrio virtuoso fra Regioni e Stato, rimediando in parte anche agli effetti della riforma del Titolo V del 2001.

Certamente il testo presenta alcuni limiti, anche di scrittura, quali ad esempio la richiamata presenza, o meglio sopravvivenza, dei Senatori di nomina presidenziale, o ancora l'esistenza nel riparto di competenze stato regioni di clausole di co-decisione non del tutto chiare per le quali i termini andranno in futuro riempiti di contenuto, probabilmente anche attraverso il contenzioso costituzionale. La riforma non azzererà di fatto il ricorso alla Corte per questioni sorte fra Stato e Regioni, ed anzi almeno nella fase iniziale, prima quindi di un "riassetto" fra i poteri, questi potrebbero vedere anche un significativo aumento.

---

34 Del resto anche il documento sottoscritto, fra gli altri, da Zagrebelsky si caratterizza, nei 15 punti in cui spiega le motivazioni, per una netta prevalenza di motivazioni politico-fattuali rispetto a quelle di natura giuridico-costituzionale. Queste sono in particolare spesso legate ai soggetti riformatori e al percorso che ha portato all'approvazione piuttosto che al contenuto tecnico della stessa. ([www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it))

Lo scrivente non si sente invece di condividere le critiche avanzate verso le modalità indirette di elezione dei componenti del Senato. Tali critiche, evidentemente, non tengono nella dovuta considerazione la diversità della funzione riservata a tale organo. L'elezione diretta dei membri è riservata alla Camera perché questa rimane, unica, il luogo di rappresentanza politica dell'elettorato. Diversamente, il Senato dovrà diventare organo di rappresentanza delle regioni e dei comuni: da qui la differente composizione.

Anche le argomentazioni negative di chi indica una forte riduzione dei contrappesi costituzionali, in favore di un peso maggiore del Governo, non paiono prive di criticità. Nella riforma infatti trovano spazio tutta una serie di previsioni obiettivamente migliorative di istituti, anche di garanzia. In questo senso, ad esempio, vanno: la proroga dei termini per l'approvazione delle leggi di conversione, rinviate dal Presidente; la costituzionalizzazione dei limiti all'utilizzo della decretazione d'urgenza, già presenti sia nella Legge Bassanini che nella giurisprudenza costituzionale; e finanche la creazione di procedimenti legislativi *ad hoc*, che il Governo può utilizzare in sostituzione della decretazione d'urgenza, storicamente, costantemente abusata. Altri istituti, anch'essi da giudicare positivamente, sono invece indirizzati ad un maggiore coinvolgimento dell'elettorato nella vita delle istituzioni: si pensi ad esempio alla possibilità di quorum adeguato per i quesiti referendari sostenuti da ottocentomila firme o la procedura di messa in ordine del giorno dei disegni di legge ad iniziativa popolare o, ancora, la previsione di referendum consultivi/propositivi.

Tuttavia non è su questi aspetti che si giocherà realmente il valore della riforma. Il punto nodale rimane la capacità che il Senato acquisirà (o meno) come camera di compensazione delle istanze locali, dove per locale va inteso l'Ente territoriale. Tanto più avranno luogo sinergie positive con la Camera, tanto migliore risulterà l'equilibrio fra i poteri e, conseguentemente, minore il ricorso al contenzioso.

Scommettere su una non riuscita della riforma, stando così le cose, significa scommettere sull'incapacità totale della politica di governare, della base elettorale di designare i propri rappresentanti, quindi, in sostanza, sulla patologica immaturità del sistema paese. Aspetti che, qualora fossero veritieri, affosserebbero non questa, ma qualsiasi riforma ipotizzabile.

\*\* Dottore di ricerca in Giustizia Costituzionale e Diritti Fondamentali – Università di Pisa