



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

La riforma che verrà. Conseguenze, criticità e auspici all'indomani del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. Brevi considerazioni a partire da alcuni Volumi riguardanti il d.d.l. di revisione costituzionale Renzi-Boschi

SOMMARIO: 1. Il ddl costituzionale Renzi-Boschi: il prima e il dopo – 2. I contributi della comunità scientifica – 2.1. *Aa. Vv.*, 'Forum sul D.D.L. costituzionale "Renzi-Boschi"', Torino, Giappichelli, 2015 – 2.2. *Aa. Vv.*, 'Perché Sì: le ragioni della riforma costituzionale', Roma-Bari, Laterza, 2016 – 2.2. Stefano Ceccanti, 'La transizione è (quasi) finita: come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima: verso il referendum costituzionale', Torino, Giappichelli, 2016 e Guido Crainz-Carlo Fusaro, 'Aggiornare la Costituzione: storia e ragioni di una riforma', Roma, Donzelli, 2016 – 2.3. Emanuele Rossi, 'Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale', Pisa, University Press, 2016 – 3. Da dove ripartire, nel metodo e nel merito – 4. Conclusioni. Il principio della centralità del Parlamento come salto di qualità

Di Marco Mandato*

1. Il ddl costituzionale Renzi-Boschi: il prima e il dopo

Il 4 dicembre 2016 si è svolto il tanto atteso referendum costituzionale riguardante la modifica di più di 40 articoli della Costituzione¹. Una riforma ritenuta “urgente e indispensabile”² per ragioni storiche, politiche, costituzionali. L'iter procedurale si è avviato nel momento in cui il Governo ha presentato alle Camere la prima bozza³ del disegno di legge di revisione costituzionale, di seguito ampiamente modificata in Commissione e in Aula⁴. I tempi per il superamento del bicameralismo paritario

* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale – Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate, Sapienza, Università di Roma.

¹ Per un primo commento B. CARAVITA DI TORITTO, *Dopo il referendum: come e quando si scioglie in un sistema di bicameralismo paritario, senza leggi elettorali legittime e vigenti? Ancora una volta, di notte e senza gps*, in *Federalismi.it.*, n. 24/2016.

² Così C. FUSARO, *Le ragioni della riforma costituzionale. Una guida*, reperibile al seguente link <http://www.pietroichino.it/wp-content/uploads/2016/06/Guida-ragionata-Fusaro.pdf>

³ AS 1429 consultabile sui siti www.governo.it e www.senato.it

⁴ Fin dalla presentazione del disegno di legge moltissimi autorevoli studiosi hanno offerto il proprio contributo. *Ex plurimis* cfr. A. ANZON, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; R. BIN, *Il problema non sono le regioni (e il titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Nota alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, in *Forum Quaderni costituzionali*, n. 3/2014; B. CARAVITA, *Glosse, scorrendo il testo della proposta Renzi*, in *Federalismi.it.*, n. 8/2014; E. CATELLANI, *Stato federale o Stato regionale nel Senato delle autonomie? Note sul progetto di riforma costituzionale del Governo*, in *Federalismi.it.*, n. 8/2014; E. CATELLANI, *Riforme costituzionali: un compromesso in una logica unitaria*, www.osservatoriosullefonti.it; in

sembravano essere “maturi” così come la trasformazione del Senato in una Camera rappresentativa dei territori⁵. La riforma costituzionale si proponeva l’obiettivo di razionalizzare il sistema dei rapporti Governo-Parlamento e armonizzare quelli tra Stato e Regioni, venendo giustificata non solo per ragioni politiche⁶, ma anche storiche⁷. Come avremo modo di illustrare criticamente nel prosieguo, il ddl costituzionale prevedeva, in via principale, che solo la Camera desse la fiducia al Governo; che il Senato sarebbe stato composto da esponenti delle istituzioni regionali e comunali; la prevalenza della Camera dei Deputati per alcune leggi con un ruolo secondario per il Senato; la previsione di garanzie per le Opposizioni attraverso la previsione di un apposito Statuto; la (ri)centralizzazione delle competenze in capo allo Stato con eliminazione della competenza concorrente; l’abolizione del CNEL; la nuova modalità di elezione dei Giudici della Corte costituzionale; la rilevante novità del ricorso preventivo alla Corte sulle leggi elettorali; il rafforzamento degli istituti di democrazia diretta; la nuova disciplina della decretazione d’urgenza e la previsione di uno strumento parlamentare a tutela dell’approvazione del programma di governo.

Ha vinto il No⁸ a seguito di una battaglia referendaria durissima, la quale ha visto contrapposti e coinvolti i principali quotidiani italiani, i costituzionalisti, i politici. La

M. CARLI, *Osservazioni sul disegno di legge costituzionale n. 1429* in www.osservatoriosullefonti.it; E. CHELI, *Ma questo è vero bicameralismo? (dubbi e suggerimenti in ordine la progetto di riforma costituzionale presentato dal Governo)*, in www.osservatoriosullefonti.it; P. CIARLO, *Osservazioni a prima lettura sul disegno Renzi-Boschi di revisione costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 9/2014; F. CLEMENTI, *Non un Senato “federale”, ma un Senato “federatore”. Prime note sul disegno di legge di riforma costituzionale del Governo Renzi*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014; M. D’AMICO, *Una riforma irragionevole?*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014; A. FERRARA, *Osservazioni a prima lettura sul DDL costituzionale Renzi-Boschi*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014; M. C. GRISOLIA, *A proposito della composizione del Senato delle autonomie*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014; G. LUCHENA, *Il nuovo Senato: quale rappresentanza?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014; I. NICOTRA, *Nota a margine del DDL costituzionale deliberato dal Consiglio dei Ministri in data 31 marzo 2014*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014; F. PATERNITI, *Riflessioni a prima lettura su alcuni elementi critici della nuova composizione del Senato delle autonomie nel progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi*, in *Federalismi.it*, n. 9/2014; A. PERTICI, *La riforma del Senato*, www.osservatoriosullefonti.it; B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014; A. RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014; F. SGRÒ, *Riforma del Senato e contrappesi democratici*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014; G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sulla proposte di legge costituzionale Renzi-Boschi*, in www.osservatoriosullefonti.it; R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, in www.osservatoriosullefonti.it; R. ZACCARIA, *Un “Senato delle autonomie” richiede autonomie forti*, in www.osservatoriosullefonti.it

⁵ Per una breve sintesi, U., ALLEGRETTI, E., BALBONI, *Una riforma necessaria e praticabile del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013.

⁶ È chiaro T.E., FROSINI, *Bicameralismo differenziato e governabilità*, in *Federalismi.it*, *Focus Riforma costituzionale*, n. 12/2016, pp. 2 ss. nel momento in cui chiarisce che “quali sono i motivi che hanno indotto il legislatore costituzionale a superare il bicameralismo paritario? Sono soprattutto due: il primo è quello di portare un favor alla governabilità e, quindi, alla stabilità di Governo con una maggioranza politica certa nella sola Camera dei deputati; l’altro è quello di completare il processo di federalismo, avviato nel 2001, con la trasformazione del Senato in una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali. Questi due punti devono essere comunque tenuti fermi. La finalità della riforma costituzionale deve essere essenzialmente questa: provare non dico a garantire, perché non è possibile, ma almeno a favorire ogni forma di governabilità, sottraendo al Senato la capacità di esprimere la fiducia, e potenziare nella seconda Camera l’espressione delle autonomie territoriali per portare a compimento quel progetto iniziato nel 2001, che si è sempre ritenuto monco proprio nella misura in cui non era prevista una Camera che fosse espressione delle autonomie territoriali. Quindi: il cambiamento del tipo di Stato, da regionale verso uno a tendenza federale, avviato con la riforma costituzionale del 2001, non può non manifestarsi anche per il tramite di una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali”.

⁷ Per tutti v. F. GIUFFRÉ, *Riflessioni sulla riforma costituzionale attraverso il prisma della storia repubblicana*, in *Federalismi.it*, *Focus Riforma costituzionale*, n. 12/2016.

⁸ Il No si è attestato al 59 %, il Sì al 40%.

vittoria del No è stata netta, indiscutibile, suggellata da un'altissima percentuale di partecipazione popolare⁹. I costituzionalisti, spaccati sul metodo utilizzato e sui contenuti di merito, sono stati divisi al loro interno. C'è chi ha parteggiato per il Sì¹⁰, chi per il No¹¹ con la creazione da ambo le parti dei reciproci comitati, protagonisti di una dura e accesa 'battaglia' sulle modifiche costituzionali, sul procedimento seguito e sull'omogeneità del quesito referendario¹².

Le principali discussioni hanno avuto ad oggetto le questioni di metodo. Dibattito reso ancor più incandescente dall'evidente errore commesso dall'ex Presidente del Consiglio Matteo Renzi di personalizzare la riforma e il quesito referendario ancorando all'esito favorevole di quest'ultimo il proprio personale destino politico e la stessa sopravvivenza della XVII^o Legislatura Repubblicana¹³. La quale ultima, è bene ricordarlo, è nata con un'evidente carenza di legittimazione del Parlamento a seguito della sentenza n. 1/2014 con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità della legge n. 270/2005¹⁴. Nonostante questo, ci si è ancorati al principio della continuità degli organi costituzionali per evitare di sciogliere un Parlamento palesemente delegittimato¹⁵ in modo da avviare una vera e propria Legislatura costituente culminata con l'approvazione del disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi. Non va dimenticato, inoltre, che nel primo anno e mezzo della Legislatura in corso le Camere – anche in questo caso in un clima infuocato e non privo di polemiche – hanno approvato la legge elettorale cd. Italicum¹⁶. Tentativi di modificare contemporaneamente la legislazione elettorale in senso stretto e alcune parti della Carta

⁹ “Segno di grande maturità democratica” come lo ha definito il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione del messaggio augurale di fine anno.

¹⁰ Per approfondimenti sulle ragioni del Sì si consulti il sito <http://www.bastaunsi.it>

¹¹ Per approfondimenti sulle ragioni del No si consulti il sito <http://www.comitatoperilno.it>

¹² Un'ulteriore terreno di battaglia su cui i costituzionalisti hanno dibattuto è stata l'eventualità di procedere a uno spacchettamento del quesito referendario. L'iniziativa, sostenuta soprattutto dai Radicali italiani, mirava a evitare che in occasione del voto gli elettori si trovino dinanzi a un quesito fortemente disomogeneo. Tuttavia, la Corte di Cassazione non ha ritenuto valide le firme raccolte per poter procedere allo spacchettamento. In argomento cfr. S. STAIANO, *Una sola moltitudine. Il quesito referendario e il suo oggetto nella revisione in corso*, in *Federalismi.it*, n. 4/2016; A. RUGGERI, *Nota minima in tema di referendum costituzionali “parziali”: un rebus risolvibile solo spostando il tiro dal piano della normazione al piano dei controlli?*, in *Federalismi.it*, n. 4/2016; A. MORRONE, *Uno, nessuno, centomila referendum costituzionali?*, in *Federalismi.it*, n. 4/2016.

¹³ Tali dichiarazioni sono state rese nel corso della tradizionale conferenza stampa di fine anno svoltasi il 29 dicembre 2015 presso la Nuova Aula dei Gruppi Parlamentari, poi smentite nei mesi successivi. Si consultino le edizioni on-line dei principali quotidiani italiani del 21 agosto 2016.

¹⁴ In argomento v. diffusamente il Seminario organizzato presso la Facoltà di Scienze politiche, sociologia e comunicazione dell'Università ‘La Sapienza’ di Roma dal titolo *Le Corti e il voto. La Sentenza della Corte costituzionale sul sistema elettorale* i cui atti sono pubblicati sul n. 1/2013 della Rivista *Nomos-le attualità nel diritto* e reperibili al seguente link <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2016/06/NOMOS2013.pdf>

¹⁵ Cfr. *ex plurimis*, G. TARLI BARBIERI, *La revisione costituzionale Renzi-Boschi: note sparse sul procedimento di approvazione e sul Capo VI (“Disposizioni finali”) della stessa*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2016, p. 1; G. CERRINA FERRONI, *Difetti e pregi, di metodo e di merito, della riforma comunque da salvare* in www.osservatoriosullefonti.it, p. 1; M. VILLONE, *La riforma Renzi-Boschi: Governo forte, Costituzione debole*, in www.constituzionalismo.it, p. 7.

¹⁶ Sulla cui legittimità costituzionale si è pronunciata la Consulta il 25 gennaio 2017 censurando il ballottaggio e i capilista bloccati. Si v. il comunicato su www.cortecostituzionale.it

Costituzionale¹⁷ costituiscono certamente una rarità, spia di un evidente cambiamento del regime politico¹⁸ italiano che, molto probabilmente e nel giro di poco tempo, avrebbe condotto il treno della Repubblica verso il binario¹⁹ della modifica formale e non soltanto sostanziale della forma di governo²⁰. Tutto questo in nome di un ‘principio’ e di un’esigenza che ormai da anni si cerca di realizzare: quello della cd. governabilità cui si piegano anche le logiche sottese alle revisioni costituzionali²¹.

Le conseguenze della sconfitta referendaria per i sostenitori del Sì sono state evidenti²². Già pochi minuti dopo la chiusura dei seggi, i primi exit pool evidenziavano con nettezza la vittoria del No. Di seguito, poco dopo la mezzanotte, il Presidente Renzi, in diretta da Palazzo Chigi, onorevolmente riconosceva la sconfitta annunciando le dimissioni sue e del Governo da lui guidato. Ennesimo terremoto politico made in Italy. Salendo al Quirinale per rimettere il mandato nelle mani del Capo dello Stato, Matteo Renzi riceveva l’invito a mantenere ancora la guida del Governo fin tanto non si fosse approvata la manovra di bilancio. Il successivo 7 dicembre venivano presentate le dimissioni formali. Al Quirinale iniziavano le consultazioni. In Parlamento e nelle sedi dei partiti si discuteva su cosa fosse meglio politicamente fare. Si cercava una strada, quella più percorribile a fronte degli “impegni, delle scadenze e degli adempimenti”²³ interni e internazionali cui è chiamata ad affrontare l’Italia. La crisi si concludeva il 12 dicembre 2016 sotto la saggia e autorevole guida del Presidente Mattarella con la nascita del Governo Gentiloni il cui compito dichiarato dalle principali forze politiche²⁴ sarebbe quello di ‘accompagnare’ il lavoro del Parlamento nella revisione della legge elettorale.

2. I contributi della comunità scientifica

Nel corso dei mesi che hanno preceduto lo svolgimento del referendum costituzionale, la comunità scientifica si è confrontata sui contenuti della riforma

¹⁷ Parlava di funzionalità della nuova legge elettorale cd. Italicum al superamento del bicameralismo perfetto, E. DE MARCO, *Spunti di riflessione sulla riforma costituzionale “Renzi-Boschi”. Una riforma ormai improcrastinabile non priva peraltro di ambiguità e nodi irrisolti*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, p. 3.

¹⁸ Da intendersi come “le norme, i valori, le regole del gioco, le strutture di autorità in cui agiscono gli attori politicamente rilevanti”, F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 58; ID., voce *Stato (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 796-814.

¹⁹ Il termine binario è usato molto efficacemente in F. LANCHESTER, *Un progetto squilibrato*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014.

²⁰ Per un’approfondita analisi del rapporto tra revisioni e riforme costituzionali si v. R. CHERCHI, *L’esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la “presidenzializzazione” del Governo?* in www.costituzionalismo.it, n. 3/2015.

²¹ E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in www.costituzionalismo.it, n. 3/2015, pp. 37 ss. Di “valore ispiratore” del ddl di revisione costituzionale Renzi-Boschi parlava M. BETZU, *Mistica della governabilità e sistema delle fonti: la riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in www.costituzionalismo.it, n. 3/2015, p. 5.

²² A. RUGGERI, *Le dimissioni di Renzi, ovvero la crisi di governo del solo Presidente del Consiglio, le sue peculiari valenze, le possibili implicazioni di ordine costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it

²³ Si espresse così il Capo dello Stato quando, all’esito delle consultazioni, si presentò di fronte ai giornalisti per un breve saluto e per una sintesi di quanto fosse emerso dai colloqui con le principali cariche dello Stato e le forze politiche presenti in Parlamento.

²⁴ Ad eccezione del Movimento 5 Stelle, di Fratelli d’Italia e della Lega Nord che spingevano per il ritorno immediato alle urne.

attraverso articoli sulle riviste giuridiche e stesure monografiche o collettanee di Volumi incentrati sul progetto di revisione costituzionale. Di alcuni di questi, vogliamo brevemente darne conto per poi chiudere il presente contributo con brevi e sintetiche riflessioni personali. Descrivere tali Volumi non sembra inutile, sebbene trattino di una riforma bocciata dal popolo italiano. Rivedere e analizzare ex post i Testi in tema è sicuramente utile per non disperdere i preziosi contributi avutisi in modo da farne una efficace base di partenza per ragionare positivamente e negativamente sulle soluzioni istituzionali proposte e proponibili di cui continuiamo ad aver bisogno e che si riproporranno inevitabilmente nel dibattito politico futuro.

2.1 *Aa. Vv., 'Forum sul D.D.L. costituzionale "Renzi-Boschi", Torino, Giappichelli, 2015*

Uno dei primi testi che sono stati dati alle stampe è quello curato dai costituzionalisti genovesi Pasquale Costanzo, Lara Trucco e Adriano Giovannelli con titolo *Forum sul D.D.L. costituzionale "Renzi-Boschi"*. Il Volume²⁵ si caratterizza per la partecipazione di altri studiosi i quali, all'insegna di un sempre apprezzabile pluralismo di idee ed opinioni, 'danno vita' a interessanti riflessioni offrendoci, di conseguenza, uno spaccato sintetico, ma significativo delle diverse parti di cui si componeva il disegno di legge in commento. Molto piacevole, agile e scorrevole nella lettura e nella comprensione, è diviso in dieci brevi capitoletti avente ad oggetto gli snodi contenutistici più importanti della riforma. Dalla forma di Stato alla forma di governo, passando per il rapporto centro-periferia, il contributo in commento analizza in maniera puntuale e precisa le modifiche costituzionali segnalandone luci ed ombre. Trattasi di un'opera certamente utile e produttiva, basata su un approccio teorico ed empirico che ha costituito un'utilissima guida per potersi orientare sui contenuti costituzionali.

Ripercorrendo in maniera esaustiva il dibattito ormai trentennale sull'opportunità di procedere alla riforme della seconda parte della Costituzione²⁶ e richiamando molte delle "suggerzioni straniere" come riporta il titolo del primo contributo, gli scritti di tutti gli Autori hanno un elemento in comune il quale ci fa comprendere la coerenza intrinseca e totale del Volume: quella di aver esaminato in maniera imparziale e *a-politica* le modalità

²⁵ Si riportano i contributi presenti. A. GIOVANNELLI, *Riforme italiane e suggestioni straniere*; P. COSTANZO, *Quale partecipazione popolare nel d.d.l. di riforma costituzionale (cd. Renzi-Boschi)*; L. TRUCCO, *Le riforme elettorali*; P. MAGARÒ, *Sulla funzione di controllo del nuovo Senato*; E. ALBANESI, *Il nuovo Senato ed i raccordi con l'Unione europea*; M.A., ORLANDI, *Alcune osservazioni sulla riforma del procedimento legislativo e il ruolo del Senato*; P. VIPIANA, *Le modifiche alla disciplina della decretazione d'urgenza*; A. FUSCO, *I nuovi scenari del regionalismo (tra pregevoli intenti dichiarati e previsioni normative di segno opposto)*; F. BAILO, *L'incidenza delle riforme istituzionali sulla forma di governo: verso correttivi alla Westminster senza 'stabilità' dell'esecutivo?*; D. FERRARI, *La riforma costituzionale alla prova della forma di Stato: niente di nuovo?*

²⁶ Per una ampia ricognizione si v. V. LIPPOLIS, *Le riforme istituzionali: trent'anni di sterili tentativi parlamentari e di modifiche della legislazione elettorale. Dall'articolo di Bettino Craxi su L'Avanti del 28 settembre 1979 al discorso programmatico di Matteo Renzi il 24 febbraio 2014*, in *Federalismi.it*, n. 5/2014 e C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2/2015, pp. 431 ss.

di elezione e di composizione di quello che sarebbe potuto essere il nuovo Senato della Repubblica. È da qui che gli Autori affrontano poi egregiamente altri aspetti più specifici quali le nuove funzioni che il Senato avrebbe potuto esercitare, le nuove forme di partecipazione popolare, la nuova disciplina della decretazione d'urgenza e le, anch'esse nuove nelle loro tipologie e varietà, modalità di approvazione delle leggi. Tutti temi che si ricollegavano al cuore della riforma, quello del superamento del bicameralismo perfettamente paritario. In questo si coglie l'acume scientifico degli Autori i quali ben coscientemente hanno mostrato di comprendere a fondo la centralità della modifica che si proponeva al ruolo della Camera Alta e gli effetti potenziali che le sue nuove funzioni avrebbero potuto avere sull'intera architettura istituzionale della 'nuova Repubblica'.

2.2 Aa. Vv., *'Perché Sì, le ragioni della riforma costituzionale'*, Roma-Bari, Laterza, 2016

Nettamente schierato a favore del Sì, come si evince facilmente dal titolo, è il testo curato da altrettanti illustri costituzionalisti *'Perché sì'*, con prefazione dell'ex Ministro per i Rapporti con il Parlamento e le Riforme costituzionali Maria Elena Boschi. Il libro è diviso in quindici brevi capitoletti ognuno dei quali si occupa di un preciso aspetto della riforma presentata²⁷. È un libro obiettivamente parziale che ha esaltato il contenuto del ddl costituzionale evidenziando profili che a loro giudizio avrebbero migliorato l'apparato istituzionale del Paese, trascurandone altri molto più incerti. Anche questo Volume si caratterizza in modo apprezzabile per l'eterogeneità di contributi e la provenienza dei loro Autori. Giuristi e politologi affrontano tutti i principali aspetti elogiando il progetto di revisione costituzionale a loro avviso risolutore degli urgenti problemi che affliggono il sistema istituzionale italiano. Nel descrivere le innovazioni proposte, gli Autori mettono in risalto la collegialità che si è avuta in Parlamento nel predisporre la modifica costituzionale e la ricerca della legittimazione della stessa per mezzo del referendum costituzionale nonostante, fin dall'inizio del dibattito parlamentare, vi fosse un'ampia maggioranza – ben superiore a quella che sosteneva il Governo Renzi – che pareva destinata a permanere nel corso di tutti i passaggi in Commissione e in Aula. Nei due anni di Sedute – sottolineano alcuni Autori – si sarebbe pervenuti a efficaci rimedi tali da garantire – eliminando il bicameralismo perfettamente

²⁷ Si riportano i contributi e gli autori. M. RUBECCHI, *Il percorso delle riforme*; C. FUSARO, *Perché..fa quello che i partiti promettono da trent'anni senza esserci fin qui riusciti*; C. PINELLI, *Perché..trasforma un doppione della Camera in un Senato che rappresenta le autonomie*; R. BIN, *Perché..semplifica il procedimento legislativo*; V. LIPPOLIS, *Perché..impedisce l'abuso dei decreti legge e limita il ricorso alla fiducia*; G.M. SALERNO, *Perché..razionalizza il riparto delle competenze fra Stato e Regioni*; A. MORRONE, *Perché..ridisegna la Repubblica delle Autonomie*; F. CLEMENTI, *Perché..rende più efficienti le istituzioni eliminando gli sprechi*; T.E. FROSINI, *Perché..potenzia gli strumenti di partecipazione popolare*; T. GROPPI, *Perché..amplia le garanzie democratiche*; L. VIOLINI, *Perché..delinea istituzioni più stabili e rende la nostra voce più forte in Europa*; M. D'AMICO, *Perché..non tocca i principi della prima parte della Costituzione, ma anzi li valorizza*; S., CECCANTI, *Perché..non aumenta i poteri del Governo, ma anzi li razionalizza*; G. CALDERISI, *Perché..non riguarda la legge elettorale, ma anzi la sottopone a controlli più stringenti*; B. CARAVITA DI TORITTO, *Perché..semplifica la vita dei cittadini e delle imprese*; S. VASSALLO, *Perché..migliora la qualità della democrazia*.

paritario, trasformando il Senato in Camera dei territori²⁸, rimodulando le sfere di competenze dei rapporti Stato-Regioni e introducendo uno specifico strumento per l'approvazione dei provvedimenti ritenuti più importanti da parte del Governo compensato da uno Statuto dell'Opposizione – stabilità dell'Esecutivo ed efficienza²⁹ nei processi decisionali in nome della governabilità e del maggiore decisionismo di ispirazione europea nonché un rafforzamento degli istituti di democrazia diretta al fine di consentire una più ampia partecipazione popolare. Ricordando il rispetto della procedura ex art. 138 Cost., gli Autori sostengono che la differenziazione delle due Camere nell'ambito del procedimento legislativo con prevalenza della Camera bassa, delle competenze e dei rapporti con il Governo avrebbe avuto il pregio di conferire maggiore certezza all'*iter legis* e di istituzionalizzare un organo – quale il Senato – in grado di raccordare gli enti costitutivi della Repubblica eliminando conflittualità e incertezze in modo da favorire una maggiore collaborazione tra Stato e Regioni e un'adeguata rappresentanza degli interessi territoriali. Alla stessa logica, ricordano gli Autori, si sarebbe collegata la nomina di due Giudici della Corte costituzionale da parte del Senato. Tutto questo senza intervenire sulla forma di governo e sui poteri del Presidente del Consiglio. Inoltre, la diminuzione del numero dei Senatori e la gratuità dell'incarico ai Consiglieri regionali nonché l'esclusione del Senato dal circuito fiduciario avrebbero favorito una ingente riduzione dei costi e istituzioni più efficienti, agili e veloci alla luce del superamento dell'anomalo bicameralismo paritario e della semplificazione del procedimento legislativo. Siffatte argomentazioni avrebbero supportato, secondo il pensiero degli Autori, le ragioni del Sì³⁰.

2.3 Stefano Ceccanti, *'La transizione è (quasi) finita: come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima: verso il referendum costituzionale'*, Torino, Giappichelli, 2016 e Guido Crainz-Carlo Fusaro, *'Aggiornare la Costituzione: storia e ragioni di una riforma'*, Roma, Donzelli, 2016

I testi *'La transizione è quasi finita'* di Stefano Ceccanti e *'Aggiornare la Costituzione'* di Guido Crainz e Carlo Fusaro hanno un taglio parzialmente diverso dagli altri due e si

²⁸ Come sottolineava A. BARBERA, *Nota per l'Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, in ordine al disegno di legge costituzionale 1429-B*, in www.forumcostituzionale.it, p. 2, “Quali gli scopi da sempre perseguiti con la riforma del bicameralismo? Tre in particolare: a) concentrando il voto di fiducia e i poteri di indirizzo politico sulla Camera dei deputati, in funzione di Assemblea nazionale, che “rappresenta la Nazione” (come ribadito nel testo in esame), si valorizza la stessa sovranità popolare la cui presenza è più diretta, più conoscibile, più responsabile e controllabile dagli elettori, meno dispersa in più rami. b) dando al Senato il compito di “rappresentare le istituzioni territoriali” si mette in collegamento il legislatore nazionale e i legislatori regionali cercando di evitare i ricorrenti conflitti che hanno stressato l'economia italiana e moltiplicato le controversie davanti alla Corte costituzionale (e proprio per rappresentare efficacemente i legislatori regionali trovo opportuno il doppio incarico); c) accrescere la rappresentatività del Parlamento attraverso la presenza delle Regioni, così chiamati ad una assunzione di responsabilità nazionale”.

²⁹ V. anche T.F. GIUPPONI, *Legge elettorale, riforma costituzionale e forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015, pp. 6 ss.

³⁰ Per una sintesi delle ragioni del Sì, oltre alle indicazioni bibliografiche contenute principalmente nella nota 23, si v. B. CARAVITA DI TORITTO, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del Sì*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.

accumunano per il particolare tipo di approccio storico-comparativo. Per questo vengono analizzati insieme. Gli Autori di questi testi sono stati, nel corso della campagna referendaria, autorevoli esponenti favorevoli all'approvazione della riforma sposandone, di conseguenza, tutti i punti più salienti e decisivi. Dal superamento del bicameralismo perfetto alla riscrittura del Titolo V Ceccanti e Crainz-Fusaro hanno avuto il grande merito e l'abilità di illustrare i contenuti della riforma costituzionale storicizzandola, spiegandola, cioè, alla luce delle problematiche e delle patologie che caratterizzano la nostra forma di governo di cui i Padri Costituenti erano ben consci, ma impreparati a risolverle per delicati equilibri di natura politica legati al sistema dei partiti e al contesto storico, sociale, politico, internazionale ed economico presente all'indomani della Liberazione.

I due Volumi, molto snelli e agevoli, sono strutturati e composti secondo un duplice approccio metodologico sulla scia dell'insegnamento di Maurice Duverger: trattasi del metodo combinatorio il quale comporta l'impiego simultaneo di criteri formali e sostanziali per analizzare il corretto e concreto funzionamento delle istituzioni di un dato Paese. Il combinato disposto di questo metodo permette agli Autori di inquadrare storicamente la riforma costituzionale oggetto di referendum per tentare di spiegare, da un punto di vista storico, costituzionalistico, politologico e politico l'urgenza di interventi riformatori tali da sanare le disfunzioni presenti sposando, così, le soluzioni che erano contenute nel disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi.

Valorizzando la tesi per la quale i giuristi e i politologi per essere realmente tali devono essere anche storici, Stefano Ceccanti e Guido Crainz e Carlo Fusaro descrivono, a partire dall'Assemblea Costituente, le vicende italiane costellate da periodi di stabilità istituzionale e partitica a periodi fortemente instabili segnati da frequenti e continue crisi dei Governi, dall'implosione del circuito partitico tradizionale e recente e dai fallimenti dei tentativi che dagli anni '80 si sono succeduti per riformare il sistema. L'alterazione del rapporto tra Parlamento e Governo sotto il profilo del sistema delle fonti è utile agli Autori per segnalare le criticità rappresentate dalle continue tensioni tra i due rami del Parlamento nella *navette* causa di ritardi e rallentamenti nell'approvazione delle leggi, nella mancanza di un efficace strumento alternativo al decreto legge per garantire la piena attuazione del programma di governo e nella profonda conflittualità tra Stato e Regioni tradottasi nei frequenti ricorsi alla Consulta e nella assenza di un'adeguata sede di rappresentanza e rappresentatività degli interessi territoriali. Siffatte problematiche avrebbero giustificato le soluzioni istituzionali contenute nel ddl costituzionale rappresentate dalla titolarità del rapporto fiduciario in capo alla sola Camera dei Deputati, dalle funzioni e composizioni di quello che sarebbe stato il nuovo Senato e dalla centralizzazione delle competenze in capo allo Stato a danno delle Regioni.

2.3 Emanuele Rossi, *‘Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale’*, Pisa, University Press, 2016

L'ultimo testo che si illustra brevemente è quello di Emanuele Rossi. Ci sembra che il Volume riprenda uno stile sobrio muovendosi su un terreno neutro. Come i testi di Stefano Ceccanti e Guido Crainz-Carlo Fusaro, anche quello del Rossi parte da un approccio storico ricordandoci il lungo cammino dei tentativi di riforma che si sono succeduti e che, come è sfortunatamente noto, si sono arenati in Parlamento e nelle urne. Il Volume del costituzionalista, come tutti quelli fin qui brevemente illustrati, è completo ed esaustivo nonché utilissima fonte di ispirazione e di *vadevecum* da impiegare e prendere a riferimento nei successivi dibattiti che, ci si augura, riprenderanno vita e vigore già dalla Legislatura successiva a quella attuale. Tale Testo è suddiviso in sei Sezioni, ognuna delle quali affronta le proposte di modifica con grande e apprezzabile puntualità, avendo il pregio di non trascurare nessun aspetto e di cercare di individuare con imparzialità e neutralità sia gli aspetti positivi sia quelli negativi.

Dalla lettura del Volume sembra emergere l'idea che l'Autore sposi, in linea di principio, molte delle soluzioni proposte senza evitare di segnalare, per ogni singolo aspetto, gli inevitabili e incerti profili di conflittualità che avrebbero potuto manifestarsi. Dubbi emergono su quello che sarebbe stato il sistema di scelta dei Senatori e delle modalità organizzative per mezzo delle quali si sarebbero dovute svolgere le riunioni in Assemblea e in Commissione al Senato, sul ruolo delle Camere nel procedimento legislativo – soprattutto su quello monocamerale – sui potenziali conflitti di competenza che si sarebbero potuti manifestare tra i due Presidenti d'Assemblea, sui criteri per mezzo dei quali il Senato avrebbe dovuto eleggere i due Giudici della Consulta e sul nuovo assetto dei rapporti tra Stato e Regioni. Ed è proprio da queste sollecitazioni dell'Autore che si proverà a individuare quali possibili indicazioni di metodo e di merito potremmo trarre da questi burrascosi mesi ormai alle spalle.

3. Da dove ripartire, nel metodo e nel merito

Anzitutto, il metodo³¹. Da più parti, in questi mesi, si è rimproverato al Governo di aver avuto l'iniziativa nel presentare alle Camere il disegno di legge di revisione costituzionale³². In particolare, si è sostenuta l'inopportunità di siffatta iniziativa poiché trattasi di una revisione costituzionale la quale è preferibile che parta dal Parlamento titolare della relativa funzione per favorire un ampio coinvolgimento di tutte le forze

³¹ Cfr. F. VARI, *Primi spunti sulle riforme a colpi di maggioranza e lo svuotamento della rigidità costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016; F. TONDI DELLA MURA, *Se il rimedio è peggio del male. I rischi di una riforma costituzionale non emendabile*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.

³² Si è delineato “un fortissimo intreccio tra azione di riforma costituzionale e azione di governo”. Così, P. CARNEVALE, *Considerazioni critiche sull'iter e sulla procedura referendaria*, in *Federalismi.it*, n. 12/2016, p. 2.

politiche presenti nelle Camere senza alcuna forma di contrapposizione di colore politico sulla Legge fondamentale³³. Si è altresì sottolineato come con il Governo Renzi ci sia stato un mutamento nel “metodo delle riforme”³⁴ poiché, a differenza degli altri precedenti tentativi di revisione costituzionale, non si è avviato alcun procedimento diretto alla costituzione di Commissioni bicamerali. Ora, se è vero che l’art. 71 Cost. attribuisce il potere di iniziativa legislativa anche al Governo, senza specificare o porre dei limiti di natura contenutistica e materiale; se è vero che già precedentemente³⁵ il Governo si è fatto promotore dell’iniziativa di revisione costituzionale, tuttavia, la logica inclusiva sottesa all’art. 138 Cost., accompagnata da una qualche forma di sensibilità istituzionale e di senso di rispetto verso il Parlamento, espressione diretta della sovranità popolare, dovrebbe suggerire a qualsiasi Governo di attendere un’iniziativa parlamentare anche in virtù dell’unanime convincimento maturato in questi anni da tutte le forze politiche circa l’opportunità di procedere a modifiche della seconda parte della Costituzione³⁶. Nel momento in cui è l’Esecutivo a proporre modifiche costituzionali si corre il rischio che quel testo venga percepito come espressione di un indirizzo politico di maggioranza, di una o poche parti politiche senza alcuna garanzia di partecipazione e di coinvolgimento delle altre forze presenti nell’arena politica. La Costituzione finirebbe anch’essa per essere considerata un ‘atto libero nel fine’, un fine di parte³⁷. Per questo, occorre avere pieno rispetto del ruolo e della primarietà del Parlamento e della sua esclusiva titolarità della funzione di revisione costituzionale evitando riforme, come è già accaduto sia nel 2001³⁸ sia nel 2005³⁹, approvate dalla sola maggioranza di governo.

Un ulteriore aspetto su cui riflettere è di carattere formale. Il ddl costituzionale Renzi-Boschi presentava periodi eccessivamente lunghi, a volte più di dieci righe. Soprattutto in quegli articoli che disciplinavano le funzioni del Senato e le nuove tipologie di procedimenti legislativi. Disposizioni costituzionali così lunghe e complesse non

³³ Lo spiega bene M. VILLONE, *La riforma Renzi-Boschi: Governo forte, Costituzione debole*, cit., p. 9. *Contra*, E. CATELANI, *Il ruolo del Governo nella riforma costituzionale e nella prospettazione di soluzioni legislative attuative di tale riforma*, in *Federalismi.it*, n.12/2016, pp.4 ss. sia per ragioni storiche che procedurali.

³⁴ Così S. MERLINI, *La riforma costituzionale, l’art.138 della Costituzione e il referendum*, in www.osservatoriosullefonti.it, p. 1.

³⁵ Il 15 gennaio 1947 fu votato un ordine del giorno che conteneva il principio per cui il Governo può presentare alle Camere proposte di revisioni costituzionali per la considerazione della maggiore sensibilità politica dell’Esecutivo rispetto ai cambiamenti necessari per il Paese. Siffatta argomentazione è confermata da alcuni precedenti. Si vedano le iniziative della II e III Legislatura rispettivamente nel 1957 e 1958, quelle che hanno portato alla revisione del 1963 e alla riforma costituzionale del 2001 (AC 5839) che, presentata dall’Esecutivo D’Alema, è stata abbinata alle proposte di legge parlamentari. Lo stesso Governo Monti, infine, ha presentato un disegno di legge di revisione costituzionale avente ad oggetto il titolo V (AS 3520).

³⁶ È stato tuttavia costante, nel corso degli ultimi anni, che sia stato il Governo a prendere l’iniziativa anche nell’ambito della revisione costituzionale. Il pericolo che si corre è quello svuotare il precetto ‘politicamente neutrale’ di cui all’art. 138 Cost. e ridurre la revisione costituzionale alla mera politicità. Cfr. in tal senso F. R. DE MARTINO, *Note sulla revisione organica in Italia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.

³⁷ Di Costituzione percepita come “strumento della maggioranza” parla G. AZZARITI, *Vento di cambiamento. Verso dove?* in www.costituzionalismo.it n. 3/2015, p. 3.

³⁸ Ci si riferisce alla riforma del Titolo V approvata dal Governo D’Alema e ‘confermata’ in sede referendaria.

³⁹ Il riferimento è alla modifica della Seconda parte della Costituzione proposta dal Governo Berlusconi III e bocciata nel referendum di giugno 2006.

rendono agevole la lettura e la stessa comprensibilità del Testo non soltanto per gli ‘addetti ai lavori’ ma, soprattutto, per gli stessi cittadini⁴⁰. Nel momento in cui si interviene su norme costituzionali occorre una apprezzabile sintesi, la massima chiarezza e cristallinità in modo da confezionare disposizioni ‘facili’ da leggere e da comprendere.

La trasformazione del ruolo della Camera Alta è ormai una necessità nell’ottica di superare il bicameralismo perfettamente paritario. Avere una Camera delle Regioni o delle Autonomie, come si preferisce, è fondamentale per favorire la congiunta applicazione dei principi costituzionali di salvaguardia dell’unità della Repubblica e della valorizzazione delle autonomie di cui all’articolo 5 Cost. Il punto centrale della riforma⁴¹ era certamente il nuovo articolo 57 che disciplinava l’elezione, la composizione e le funzioni del Senato. Nel ddl costituzionale si prevedeva un’elezione semi-diretta⁴² in quanto i futuri Senatori sarebbero stati eletti tra i Consiglieri, all’interno del Consiglio regionale, con metodo proporzionale “in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi [...]”. La decisione di non consentire l’elezione diretta del Senato era stata giustificata con la necessità di escluderlo dal rapporto fiduciario con il Governo⁴³. Tuttavia, l’equazione elezione diretta-titolarietà del rapporto fiduciario non pare sia necessaria poiché occorre considerare ruolo e natura di una possibile futura Assemblea delle Autonomie. Occorre prendere in considerazione esclusivamente lo scopo per il quale essa potrebbe nascere che sarebbe quello di rappresentanza delle istituzioni territoriali. L’elezione diretta non sarebbe un ostacolo all’adempimento di questo compito anche perché il principio contenuto nell’art. 1 Cost. implicherebbe che la sovranità popolare si esprima attraverso l’elettività degli organi⁴⁴ che compongono il Parlamento costituito dalla Camera dei Deputati e dal Senato della Repubblica. Condizionare l’elezione diretta al rapporto fiduciario non sembra essere affatto una necessaria fenomenologia della sovranità popolare.

Per quanto concerne la composizione, una successiva riforma costituzionale dovrebbe intervenire contestualmente sul numero dei Deputati e su quello dei Senatori. Sarebbe naturale che i primi fossero superiori ai secondi in quanto, come rappresentanti degli interessi nazionali, devono essere un numero sufficientemente ampio e congruo tali da

⁴⁰ Il rischio è stato quello di generare confusione, come l’articolo 55 che assegnava alla Camera dei Deputati la titolarità della funzione legislativa. Questa norma poteva essere erroneamente intesa che soltanto la Camera bassa approvava le leggi, mentre nei successivi articoli – in particolare l’art. 70 – si prevedeva che anche il Senato partecipava alla funzione legislativa e che come tale era titolare della stessa.

⁴¹ Per una sintesi si consulti il dossier curato dalla Camera dei Deputati reperibile al seguente link <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/AC0500L.Pdf>

⁴² Di cooptazione nella modalità della scelta dei futuri Senatori parlava M. CALAMO SPECCHIA, *Un’analisi comparata del nuovo Senato della Repubblica disciplinato dalla legge costituzionale: verso quale bicameralismo?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, pp. 7 ss.

⁴³ Cui si aggiungevano motivazioni storiche e comparate. Si v. favorevolmente sul punto, L. CASTELLI, *Le buone ragioni dell’elezione indiretta del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 18/2015, pp. 5 ss.

⁴⁴ Cfr. F. SORRENTINO, *Sulla rappresentatività nel progetto di riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, p. 2; A. PACE, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, pp. 7 ss; ID., *Barattare la Costituzione con un mini-italicum*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016. Critico R., BIN, *L’elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in www.forumcostituzionale.it

offrire un rapporto di rappresentanza quanto più rappresentativo possibile. Avere due Camere con una composizione numerica diversa ma non eccessivamente squilibrata offrirebbe garanzie per l'elezione del Capo dello Stato, dei componenti il CSM e dei Giudici della Corte. Nella riforma costituzionale proposta il nuovo Senato sarebbe stato composto da 95 membri di cui 74 eletti all'interno dei Consigli regionali, 21 tra i Sindaci dei rispettivi territori e 5 di nomina presidenziale⁴⁵ creandosi un'evidente squilibrio (630 (Deputati 'contro' 95 senatori) nella differente composizione delle due Assemblee che avrebbe avuto negativi effetti nell'elezione del Presidente della Repubblica da parte del Parlamento in seduta comune. Effetto squilibrato reso ancor più evidente dalla legge elettorale cd. Italicum che, assegnando alla lista vincitrice i 340 seggi⁴⁶, avrebbe consentito alla maggioranza di turno di veicolare e indirizzare l'elezione della suprema Magistratura della Repubblica verso quelle personalità ad essa più gradite. Ci sarebbe stato il doppio incarico Consiglieri-Senatori senza alcuna indicazione in merito alla formazione dei Gruppi e alle modalità di voto⁴⁷. Un eventuale, futuro e ipotetico nuovo Senato dovrebbe essere eletto direttamente dai cittadini con una composizione mista tra esponenti delle istituzioni regionali con la presenza di diritto del Presidente della Regione e locali, quali i Sindaci. In quest'ultimo caso, si potrebbe valorizzare il ruolo dei Cal i quali potrebbero predisporre un listino di Sindaci dei Comuni dei rispettivi territori demandandone in seguito la scelta al corpo elettorale 'territoriale'. La presenza di un eventuale Senato delle Autonomie dovrebbe spingere a ripensare il ruolo delle Conferenze Stato-Regioni altrimenti si correrebbe l'incognita di creare due opposti livelli di rappresentanza delle istituzioni territoriali con il rischio di una pericolosa e conflittuale contrapposizione tra gli stessi. Potrebbe porsi il problema di un conflitto tra i due organi e quindi un'inadeguata rappresentatività degli interessi dei territori. Nulla impedirebbe la soppressione del sistema delle conferenze o comunque una forma intensa e produttiva di collaborazione⁴⁸. Per quanto attiene alla composizione, sarebbe auspicabile che si formino 'Gruppi territoriali' che non riproducano quelle dinamiche politico-partitiche

⁴⁵ I quali avrebbero potuto essere negativamente intesi come 'emissari' presidenziali a prescindere dalla loro provenienza territoriale. Per tutti si v. G. RIVOCCHI, *I Senatori di nomina presidenziale nella legge costituzionale approvata dal Parlamento*, in *Federalismi.it, Focus Riforma costituzionale* n. 10/2016, p. 13, il quale ha interpretato la presenza dei Senatori di nomina presidenziale come rappresentanti dello Stato, "valorizzando così il ruolo della seconda Camera come sede di raccordo tra gli enti costitutivi della Repubblica".

⁴⁶ Soprattutto laddove si dovesse andare al ballottaggio dove non è prevista una soglia minima di voti.

⁴⁷ Su tutti questi aspetti, cfr. G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016; P. FARAGUNA, G. PICCIRILLI, *La legge elettorale per il nuovo Senato: un possibile vincolo all'autonomia politica regionale?*, in *Federalismi.it, Focus Riforma costituzionale*, n. 16/2016; E. CATELANI, *Il disegno di legge costituzionale Renzi/Boschi: il primo passo di una riforma complessa*, in www.osservatoriosullefonti.it; G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016; U. DE SIERVO, *Appunti a proposito della brutta riforma costituzionale approvata dal Parlamento*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016; E. CATELANI, *Il ruolo del Governo nelle riforme costituzionali e nella prospettazione di soluzioni legislative attuative di tale riforma*, in *Federalismi.it, Focus Riforma costituzionale*, n. 12/2016; C. ROSSANO, *Progetto di riforma costituzionale e referendum. È veramente da respingere?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016; F. SORRENTINO, cit.; A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015; R. DICKMANN, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, in *Federalismi.it, Focus Riforma costituzionale*, n. 3/2016.

⁴⁸ Si v. N. LUPO, *Il nuovo Senato: rappresentanza e sistemi di voto*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, pp. 4 ss.

che, tipiche della Camera elettiva, non dovrebbero affatto manifestarsi in quello che dovrebbe essere un organo deputato a fornire una rappresentanza unitaria delle istituzioni territoriali. A tal fine, nel sistema di votazione, dovrebbe applicarsi il criterio del voto per delegazione poiché è ragionevole ritenere che, se si afferma il principio ‘una testa, un voto’, potrebbero ripresentarsi, anche in questo caso, potenziali conflitti politici in seno ai rappresentanti dei territori che, non essendo d’accordo su un determinato provvedimento, potrebbero votare in modo non compatto facendo svanire, così, l’unitarietà della rappresentanza territoriale. Una delle possibili soluzioni sarebbe quella di prevedere il voto unico, per delegazione. Stesso criterio dovrebbe valere per la composizione delle Commissioni abbandonando quello proporzionale. Il voto unitario darebbe maggiori garanzie alla rappresentatività delle istituzioni territoriali. Inoltre, si dovrebbe specificare chiaramente in Costituzione il numero delle Sessioni – ordinarie e speciali – con le quali dovrebbe riunirsi il nuovo Senato in modo da evitare difficoltà e disfunzioni nell’organizzazione dei lavori nelle Commissioni e nelle Aule in Senato e dei Consigli regionali. Per quanto concerne il tipo di mandato, occorre che i Senatori ne abbiano uno vincolante. Se, infatti, il Senato diventasse l’organo centrale rappresentativo delle istituzioni territoriali, se gli eletti sui territori per il Senato verrebbero ‘inviati’ a quell’organo rappresentativo degli interessi dei territori, sembra più razionale che abbiano un mandato vincolato in quanto eletti proprio per rappresentare, curare e soddisfare interessi territorialmente circoscritti in una determinata area geografica e non interessi generali diretta espressione della rappresentanza nazionale la cui responsabilità sarebbe giustamente affidata ai membri della Camera elettiva.

Un’innovativa disposizione concerneva l’art. 64 ai sensi del quale il Regolamento della Camera avrebbe dovuto disciplinare lo Statuto delle Opposizioni. Lo Statuto delle Opposizioni si adatta maggiormente a regimi politici di natura bipartitica e ben strutturati⁴⁹. In Italia, il sistema partitico, lungi dall’essere tale è perennemente in liquefazione⁵⁰, sta attraversando una crisi di natura strutturale, ideale e funzionale che favorisce l’emergere di personalità carismatiche e plebiscitarie⁵¹. Venendo all’articolo 64, occorre considerare due cose. In *primis*, i Regolamenti delle Camere ai sensi dell’art. 64, c. 1 Cost. sono adottati a maggioranza assoluta. In *secundis*, la nuova legge elettorale, come evidenziato precedentemente, assegna alla lista vincente il 54% dei seggi, più della maggioranza assoluta. Ne deriva che le norme del Regolamento, comprese quelle volte a costituire lo Statuto delle Opposizioni, sarebbero state decise esclusivamente da una maggioranza contingente e politica offuscando l’*intentio* garantista sottesa allo Statuto

⁴⁹ Un esempio per tutti è dato dalla Gran Bretagna.

⁵⁰ Cfr. F. LANCHESTER, *Dal “grande partito” al “piccolo”, rispettabile e regolato*, in *Nomos-le attualità nel diritto*, n. 2/2014.

⁵¹ Cfr. G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, L. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 293 ss.

delle Opposizioni⁵². Per istituire un regime regolamentare di siffatto tipo occorrerebbero quorum più elevati e non facilmente gestibili dalle maggioranze politiche. In linea teorica, esso sarebbe auspicabile ma fin quando il sistema partitico italiano non si struttura stabilmente con evidenti effetti proiettivi nella composizione delle Assemblee, lo Statuto delle Opposizioni – che presuppone omogeneità e compattezza delle forze alternative a quelle della maggioranza di governo – sarebbe disfunzionale e inutile.

La riforma costituzionale prevedeva interamente al nuovo articolo 70 Cost. varie tipologie di approvazione delle leggi: monocamerale⁵³, monocamerale rinforzato, bicamerale. Le modalità di approvazione delle leggi di bilancio e quelle volte ad esaminare quella di conversione dei decreti legge. Una riforma del procedimento legislativo non dovrebbe essere disciplinata *tout court* da disposizioni costituzionali. In Costituzione possono e devono essere contenuti principi guida, ma la *sedes materiae* deve essere rappresentata esclusivamente dai Regolamenti delle Camere. La riforma delle modalità di approvazione delle leggi dovrebbe certamente prevedere una qualche prevalenza della Camera bassa sul Senato – come è fisiologico nel panorama comparato – con le doverose eccezioni sulle materie di interesse territoriale evitando, però, la tipizzazione costituzionale di elenchi lunghi e aridi di materie difficilmente comprensibili e fonte di conflitti tra i due rami del Parlamento⁵⁴. Una possibile soluzione potrebbe essere quella di limitare il numero dei passaggi parlamentari prevedendo, a seguito di determinati passaggi, il ricorso a Commissioni di conciliazione⁵⁵, composte in modo bipartisan, per tentare di risolvere i casi di disaccordo tra le Camere ispirandosi ai modelli francese⁵⁶ e tedesco⁵⁷.

⁵² A. PACE, *Barattare la Costituzione con un mini-italicum*, cit. Più diffusamente, A. ANTONUZZO, *Lo <<Statuto delle Opposizioni>> nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it

⁵³ In particolare, il procedimento monocamerale sottintendeva una prevalenza della Camera dei Deputati nell'approvazione dei provvedimenti normativi. Una volta votato, il testo passava al Senato il quale entro 10 giorni e su richiesta di 1/10 dei suoi componenti poteva deliberare proposte di modifiche sulle quali la Camera si sarebbe pronunciata in via definitiva. I principali dubbi che avvolgevano questa disposizione erano relativi al come i Senatori avrebbero deciso di esaminare il testo proveniente dall'altro ramo del Parlamento: raccolta delle firme? votazione nominale su sollecitazione del Presidente del Senato? Altro dubbio che si poneva era come i Senatori avrebbero avanzato le proposte di modifiche: attraverso emendamenti o altri tipi di atti meno vincolanti e più letteralmente 'propositivi'? Inoltre, ci si chiedeva se la Camera avrebbe dovuto approvare o respingere in blocco le proposte di modifica o procedere ad ulteriori modifiche. In quest'ultima ipotesi, il testo sarebbe dovuto ritornare al Senato? Questi dubbi erano alimentati anche dalla circostanza che in tutti i procedimenti legislativi potevano porsi dei conflitti tra le Camere soprattutto nelle materie di legislazione bicamerale e di quelle che richiamavano l'indirizzo politico attribuito solo alla Camera elettiva. Cfr. *ex plurimis* T. GUARNIER, *Le leggi "a prevalenza Camera" nel disegno di revisione costituzionale. Alcune sintetiche considerazioni*, in *Federalismi.it, Focus Riforma costituzionale*, n.12/2016, pp. 4 ss.; S. STAIANO, *Le leggi monocamerale (o più esattamente bicamerale asimmetriche)*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, p. 5; E. ROSSI, *Il procedimento legislativo delle leggi "monocamerale": prime considerazioni*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, pp. 3 ss.

⁵⁴ Favorevole all'elenco di materie è stato, tra gli altri, S. CECCANTI, *Le obiezioni non convincenti alla riforma costituzionale*, in *Federalismi.it, Focus Riforma costituzionale*, n., 12/2016, p. 3.

⁵⁵ In tal senso valorizza il ruolo dei Regolamenti delle Camere nell'istituire apposite Commissioni, senza che vengano lesi i nuovi principi costituzionali, A. MASTROMARINO, *Alcune prime (sparse e brevi) riflessioni in merito al progetto di superamento del bicameralismo paritario in approvazione alle Camere*, in *Federalismi.it, Focus Riforma costituzionale*, n. 5/2016, p. 7; G. PICCIRILLI, *L'"oggetto proprio" delle leggi ex. Art. 70, primo comma, Cost. Primi appunti sul potenziale sviluppo del contenzioso costituzionale sui vizi formali*, in www.gruppodipisa.it

⁵⁶ Articolo 55 Cost.

⁵⁷ Articolo 77 Cost.

Un più snello procedimento legislativo richiede anche la previsione di strumenti parlamentari tali da favorire una più agevole approvazione dei provvedimenti del programma di governo. Le esigenze legate alla celerità delle decisioni da adottare e all'eccessiva lentezza del procedimento legislativo avevano spinto il legislatore costituzionale a prevedere l'istituto del voto a data certa⁵⁸. Questo istituto nasceva con l'obiettivo di assicurare al Governo una corsia preferenziale per l'approvazione più celere di determinati provvedimenti considerati di particolare importanza⁵⁹. Meritano di essere segnalati due aspetti. Il primo riguarda il ruolo sempre più da protagonista che l'Esecutivo è venuto ad assumere sotto il profilo della paternità dei provvedimenti legislativi. Il Governo è ormai il dominus della legislazione grazie all'abuso dei decreti legge accompagnati dalla frequente apposizione della questione di fiducia sui maxi emendamenti, sminuendo in tal modo il ruolo del Parlamento. Il secondo punto attiene alla circostanza che il voto a data certa dovrebbe riguardare un provvedimento del programma di Governo. Il problema starebbe proprio qui. L'espressione programma di Governo è fumosa e generica⁶⁰, tanto più se si pensa che il Presidente del Consiglio è solito presentarsi alle Camere, in occasione della richiesta del voto di fiducia, con dichiarazioni programmatiche prive di specificità e concretezza. Il programma di Governo finisce per costituire un elenco generico di buone intenzioni senza precisi e puntuali riferimenti contenutistici. Quanto detto è comprovato dalla stessa mozione – generica, appunto – con cui le Camere approvano il discorso del Premier⁶¹. Allora, lungi dal demonizzare in linea di principio questo istituto, il quale potrebbe rivelarsi utilissimo per garantire e legittimare l'approvazione dei provvedimenti realmente espressione dell'indirizzo politico governativo, laddove non si prevedessero 'contropoteri' parlamentari, il rischio di questo istituto potrebbe essere quello di sbilanciare ulteriormente i rapporti tra Parlamento e Governo sottraendo al primo il controllo sulla legislazione. È fisiologico e parimenti necessario che un Esecutivo disponga di strumenti ad *hoc*; tuttavia, occorrono precipue garanzie di natura sostanziale o procedurale per l'Assemblea, introducendo ad esempio limiti quantitativi o materiali al ricorso del voto a data certa evitando un eccessivo squilibrio tra gli organi contitolari dell'indirizzo politico e preservando gli spazi di intervento e discussione delle forze politiche di opposizione.

⁵⁸ L'articolo 72, c. 7 del progetto di revisione costituzionale prevedeva che il Governo "può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo sia iscritto con priorità dell'ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia in via definitiva alla Camera dei deputati entro il termine di 70 giorni dalla deliberazione". Nel progetto di revisione costituzionale presentato dal Governo era previsto anche l'istituto del cd. voto bloccato alla francese. Per una chiara spiegazione delle differenze cfr. A. PISANESCHI, *Brevi considerazioni su efficienza del Governo e riforme costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015, pp. 8 ss. e art. 44 Cost. francese.

⁵⁹ In argomento cfr. R. DICKMANN, *Alcune considerazioni sull'istituto del "voto a data certa"*, in *Federalismi.it, Focus Riforma costituzionale*, n. 6/2016, pp. 3 ss., il quale riconduceva la finalità di siffatto istituto all'urgenza ex art. 72 Cost.

⁶⁰ Saremmo stati nell'ambito dei "labili confini" secondo una bella espressione di T. GUARNIER, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in *Federalismi.it, Focus Riforma costituzionale*, n. 5/2016, p. 3.

⁶¹ La classica formula recita "la Camera (il Senato), udite le dichiarazioni programmatiche, le approva e passa all'ordine del giorno".

Una disposizione che ha suscitato apprezzamenti e critiche era contenuta nell'articolo 73 che prevedeva il ricorso preventivo⁶² alla Corte Costituzionale delle leggi che disciplinano l'elezione delle Camere. Questa norma si giustificava per la necessità di avere, prima della loro entrata in vigore, un giudizio netto di costituzionalità sulle leggi elettorali in modo da avere normative elettorali costituzionali evitando Parlamenti 'delegittimati'. Tuttavia, sarebbe preferibile escludere, in una successiva riforma, questa disposizione. Le leggi elettorali si qualificano come leggi ad elevata dose di politicità in quanto contribuiscono a strutturare il sistema partitico e ad incanalare la competizione elettorale. Prevedere un sindacato di costituzionalità preventivo delle leggi elettorali reca con sé il rischio di coinvolgere la Corte, organo di garanzia, in aspetti e temi di natura politica, politicizzandone l'attività e il ruolo.

Traendo spunto dall'esperienza comparata⁶³, anche in Italia in occasione della Costituente si è discusso sulla possibilità che una potenziale Camera delle autonomie eleggesse una parte dei Giudici della Corte. Il ddl costituzionale Renzi-Boschi accoglieva questa eventualità modificando l'articolo 135⁶⁴. Si prevedeva un'elezione spaccettata dei Giudici della Corte, tre eletti dalla Camera, due dal Senato in modo da sensibilizzare il Giudice delle leggi con la presenza di membri maggiormente 'attenti' agli interessi dei territori⁶⁵ anche come necessario corollario della trasformazione che avrebbe investito il Senato⁶⁶. Con questa modalità elettiva, in realtà, si creerebbe l'immagine di una Corte corporativa⁶⁷, divisa al suo interno tra componenti espressione della rappresentanza nazionale e di quelli della rappresentanza territoriale, i quali ultimi sarebbero 'mandati' alla Corte perché 'più sensibili' alle questioni e agli interessi territoriali. Si offrirebbe la triste immagine di una Corte divisa al suo interno già al momento dell'elezione dei suoi componenti, minandone la funzione di unitarietà e di garanzia cui deve assolvere.

4. Conclusioni. Il principio della centralità del Parlamento come salto di qualità

⁶² Cfr. A. RAUTI, *Il giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali di Camera e Senato*, in *Federalismi.it*, Focus Riforma costituzionale, n. 6/2016; F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in www.gruppodipisa.it, ID., *Qualche osservazione sulla proposta di introduzione del ricorso preventivo di costituzionalità avverso le leggi elettorali*, in www.giurcost.org; S. CATALANO, *Prime riflessioni sul controllo preventivo sulle leggi elettorali inserito nella proposta di revisione costituzionale all'esame del Parlamento*, in www.forumcostituzionale.it; R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015, pp. 16 ss.; A. CIANCIO, *Il controllo preventivo di legittimità sulle leggi elettorali ed il prevedibile impatto sul sistema italiano di giustizia costituzionale*, in *Federalismi.it*, Focus Riforma costituzionale, n. 19/2016.

⁶³ Cfr. articolo 159 Costituzione spagnola e art. 94 Costituzione tedesca.

⁶⁴ Cfr. G. PICCIRILLI, *Il procedimento di elezione dei giudici costituzionali "a Camere separate" nella legge costituzionale approvata il 12 aprile 2016*, in *Federalismi.it*, Focus Riforma costituzionale, n. 8/2016. Più diffusamente in tema si v. *Corte costituzionale e riforma della Costituzione*. Seminario di discussione dell'Associazione Gruppo di Pisa, 23 ottobre 2015, reperibile al seguente link <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2015/11/GdP-Firenze-20151.pdf>

⁶⁵ Una possibile e duplice giustificazione della competenza del Senato a nominare due Giudici della Corte in A. CARDONE, *La composizione della Corte costituzionale, tra riforme dirette e indirette*, pp. 5 ss. Seminario di discussione dell'Associazione Gruppo di Pisa, 23 ottobre 2015, reperibile al seguente link <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2015/11/Andrea-Cardone.pdf>

⁶⁶ Cfr. G. LANEVE, *La riforma "Renzi-Boschi" e la Corte costituzionale: alcune riflessioni sulla diversa elezione dei giudici "parlamentari" e su possibili scenari relativi al nuovo procedimento legislativo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, pp. 8 ss.

⁶⁷ A. PACE, *Barattare la Costituzione con un mini-italicum*, cit.

La lettura dei Volumi cui abbiamo sinteticamente illustrato ci consente di svolgere alcune riflessioni conclusive in ordine alla campagna referendaria e all'esito del referendum del 4 dicembre. Tutti i Volumi usciti nel periodo antecedente alla celebrazione del referendum hanno costituito un validissimo punto di riferimento e un terreno di reciproco confronto sulle questioni di metodo e di merito. Tali opere, che hanno illustrato in modo profondo e completo i contenuti del disegno di legge di revisione costituzionale, non dovranno essere 'trascurati', ma costituire la base di partenza per riprendere una discussione pacata e inclusiva di tutte le forze politiche, sociali ed economiche che dovranno essere coinvolte in un successivo e necessario procedimento atto a intervenire in modo razionale ed equilibrato su alcune parti della Costituzione.

Come hanno più e più volte ribadito gli Autori del Volume *'Perché Sì'* nonché Stefano Ceccanti e Carlo Fusaro è urgente riformare l'architettura costituzionale. È pienamente condivisibile il pensiero di Carlo Fusaro sull'inadeguatezza delle istituzioni politiche italiane e sulla necessità, opportunamente evidenziata da Stefano Ceccanti, di riformare il bicameralismo perfettamente paritario e ridefinire il rapporto Stato-Regioni e quello tra Governo-Parlamento con soluzioni costituzionali tali da creare un contesto più semplificato ed efficiente - anche in termini di costi - per porre l'Italia al passo degli altri Paesi europei.

Tuttavia, questa riforma costituzionale che si proponeva ha avuto molte più ombre che luci come si intravedeva già dalla copiosità degli articoli emendati e dalla formulazione del quesito. I problemi trattati nei Volumi sono ben condivisibili, ma affrontati con soluzioni pasticciate e frettolose come è stato evidenziato nei Testi di Rossi e di Costanzo, Trucco e Giovannelli. I numerosi ed eterogenei articoli 'coinvolti' si sono inevitabilmente ripercossi sul quesito referendario. Un quesito unico su più e disparati articoli ha confuso l'elettorato il quale si è trovato in oggettiva difficoltà nel comprendere il senso unitario e organico di modifiche costituzionali che non presentavano un oggetto unico. Chiara la lesione del precetto costituzionale della libertà del voto ai sensi dell'art. 48 Cost⁶⁸.

Come è emerso dalla lettura di parte dei Volumi descritti, il non ben definito sistema di elezione di quello che sarebbe potuto essere il nuovo Senato della Repubblica, l'incertezza sull'assolvimento dei suoi compiti, l'oggettiva difficoltà con la quale i futuri Senatori sarebbero stati chiamati a svolgere un doppio ruolo e le inevitabili conflittualità che si sarebbero create tra i due rami del Parlamento nell'ambito del procedimento legislativo rischiavano di non assicurare quella razionalizzazione da tutti auspicata all'interno del nostro sistema politico-istituzionale. Inoltre, non si possono non

⁶⁸ Si v. F. LANCHESTER, *Documento per il discernimento nel referendum ex art. 138 Cost.*, in *Nomos-le attualità nel diritto*, n. 1/2016; ID., *Un contributo per il discernimento costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2016, pp. 3-4.

condividere le osservazioni svolte da Emanuele Rossi circa l'opportunità di intervenire formalmente, in modo equilibrato e senza pericolosi eccessi, sulla forma di governo e sugli stessi poteri del Presidente del Consiglio per rafforzarne ruolo e funzioni.

Si è avuta troppa fretta. Troppa fretta di procedere una volta per tutte alla modifica di eccessive disposizioni costituzionali. Lungi dal pensare che gli interventi di modifica della Costituzione sono ormai preclusi, si ritiene che una riforma della seconda parte della Carta vada effettuata pazientemente, con calma, per parti omogenee e separate oggetto di plurimi disegni di legge costituzionali, secondo un approccio metodologico che, improntato alla stretta cooperazione tra Parlamento e Governo, tra maggioranza e opposizione, porti a riforme durevoli in grado di razionalizzare la forma di governo e il sistema dei rapporti tra gli organi attivi e di controllo nel rispetto delle esigenze legate alla governabilità e a quelle sottese al parlamentarismo classico⁶⁹. I punti cardine di una successiva riforma costituzionale dovrebbero 'passare' per l'attribuzione esclusiva alla Camera dei Deputati della titolarità del rapporto fiduciario con l'Esecutivo. Legare la sopravvivenza del Governo alla fiducia di uno solo dei due rami del Parlamento rappresenta una costante ormai diffusa nel panorama comparato⁷⁰ ed è necessaria per semplificare il rapporto tra gli organi attivi evitando disfunzioni e inefficienze che potrebbero derivare dalla doppia fiducia. Occorrerebbe anche una stringente disciplina della decretazione d'urgenza così come era contenuta nella riforma costituzionale bocciata per via referendaria. Era stata proposta la costituzionalizzazione dei limiti alla decretazione d'urgenza già previsti nella legge ordinaria n. 400/1988⁷¹. Con questa previsione, la Consulta avrebbe potuto elevare siffatti vincoli a parametri nell'ambito del giudizio di costituzionalità e, inoltre, il Governo sarebbe stato maggiormente vincolato al loro rispetto riconducendo l'utilizzo dei decreti legge al più puntuale e rigoroso rispetto della necessità e dell'urgenza. Il profondo squilibrio tra il numero dei Deputati e quello dei Senatori – idoneo a ripercuotersi, come già detto, sull'elezione del Presidente della Repubblica sminuendone la funzione garantista – unito al sistema elettorale (cd. *Italicum*) ispirato a una fortissima vocazione maggioritaria, avrebbero favorito, con il passare del tempo, la creazione di un sistema improntato esclusivamente al predominio del Governo sul Parlamento, all'accentuazione del ruolo personalista e plebiscitario del leader di partito e capo di Governo favorendo, così, l'avvento di un regime politico di stampo presidenzialista e senza contropoteri, questi ultimi base del costituzionalismo moderno. Come apprezzabilmente suggerito da Emanuele Rossi, non deve trascurarsi l'opportunità di introdurre nell'ordinamento la categoria delle leggi organiche sul modello francese, in modo tale da racchiudere le norme principali dell'organizzazione istituzionale in una fonte certa e razionalizzata tale da integrare il disposto costituzionale. L'aspetto

⁶⁹ Cfr. M. VOLPI, *Le riforme e la forma di governo*, in *Rivista AIC* n. 2/2015, p. 9.

⁷⁰ Cfr. art. 49 Costituzione francese; art. 63 Costituzione tedesca; art. 99 Costituzione spagnola.

⁷¹ Cfr. articolo 15.

costituzionale dovrebbe però essere accompagnato da un recupero della funzione tradizionale dei partiti i quali, per utilizzare una bella e significativa espressione di Stefano Ceccanti, si muovono in un sistema "strabico".

In conclusione, i Volumi descritti presentano un comune pregio: quello di sollevare problematiche fondate e bisognose di rimedi non più differibili. La loro lettura è stata utilissima per far comprendere disfunzioni e potenziali soluzioni da impiegare in un successivo dibattito sulle modifiche costituzionali. I cinque Testi passati in rassegna contengono, infine, un'implicita, ma importantissima indicazione: quella per la quale i costituzionalisti e i politologici devono rivestire un ruolo attivo e integrativo *del politico* ispirando soluzioni sagge ed equilibrate in un processo di revisione costituzionale.

Come si è sottolineato nei Volumi, nell'ottica di un rilancio delle Assemblee parlamentari, occorre un salto di qualità, ossia di una riforma equilibrata dell'architettura costituzionale che sappia (ri)valorizzare il ruolo primario del Parlamento. C'è bisogno di un Parlamento forte, il quale deve assolvere la funzione di spugna⁷² in modo da assorbire gli interessi pluralistici della società civile. Un Parlamento come grande porticato⁷³ e cerniera di collegamento tra Stato-apparato e Stato-comunità. Un Parlamento in grado di essere l'unico pilastro, l'unico "centro del sistema"⁷⁴.

⁷² Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003.

⁷³ Questa espressione si deve al filosofo dell'800 Georg Wilhelm Friedrich Hegel.

⁷⁴ Cfr. sentenza Corte costituzionale n. 154/1985 e, più recentemente, sent. n. 120/2014.