

Rivista N°: 2/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 17/06/2016

AUTORE: Eugenio De Marco *

SPUNTI DI RIFLESSIONE SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE “RENZI-BOSCHI”. UNA RIFORMA ORMAI IMPROCRASTINABILE NON PRIVA PERALTRO DI AMBIGUITÀ E NODI IRRISOLTI

Sommario: 1. Premessa: la riforma “Renzi-Boschi” quale “ultimo atto” di un pluridecennale percorso verso una nuova Costituzione – 2. Superamento del bicameralismo paritario nel contesto di una riforma del Senato pur non priva di taluni profili non chiaramente definiti – 3. Superamento del bicameralismo paritario e trasformazione della forma di governo: verso un vero premierato? – 4. Una nuova impostazione nei rapporti Stato-Regioni in una prospettiva di stampo neocentralistico – 5. Qualche considerazione conclusiva.

1. Premessa: la riforma “Renzi-Boschi” quale “ultimo atto” di un pluridecennale percorso verso una nuova Costituzione

Con l’approvazione in seconda votazione da parte della Camera dei deputati del disegno di legge costituzionale recante <<*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*>> si è concluso, almeno a livello parlamentare, il laborioso iter di una riforma che ridisegna l’intera seconda parte della Costituzione incidendo sulla nostra forma di governo e per certi aspetti sulla stessa forma di Stato¹.

* Emerito di Diritto pubblico nell’Università degli Studi di Milano – eugenio.demarco@unimi.it

¹ Approvato nel Consiglio dei ministri del 31 marzo 2014, il disegno di legge costituzionale *de quo* (c.d. “Renzi-Boschi”) veniva approvato in prima deliberazione con emendamenti al testo governativo dal Senato l’8 agosto 2014 (Atto Senato n. 1429) e trasmesso in pari data alla Camera dei deputati (Atto Camera n. 2613), che lo approvava a sua volta il 10 marzo 2015, apportando però qualche modificazione al testo approvato dal Senato. Sempre in prima deliberazione, il progetto di revisione costituzionale veniva approvato, con ulteriori modificazioni, dal Senato il 13 ottobre 2015 (Atto Senato n. 1429-B) e quindi, senza modificazioni, dalla Camera l’11 gennaio 2016 (Atto Camera n. 2613-B). Seguivano l’approvazione in seconda deliberazione da parte del Senato il 20 gennaio 2016 (Atto Senato 1429-D) e da parte della Camera il 12 aprile 2016 (Atto Camera 2613-D). Allo stato, il disegno di legge costituzionale *de quo*, in quanto approvato in seconda votazione da ciascun ramo del Parlamen-

Una riforma, la c.d. “Renzi-Boschi” (dal nome dei presentatori, il Presidente del Consiglio dei ministri Renzi e il Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Boschi), che si potrebbe qualificare, in caso ovviamente di esito positivo del preannunciato *referendum ex art. 138 Cost.*, l’ultimo atto di un pluridecennale percorso verso una “vera” nuova Costituzione².

Un percorso che, a livello di “progettazione”, aveva trovato espressione nelle proposte di revisione costituzionale, senza esito, formulate da più commissioni bicamerali: dalla “Bicamerale Bozzi”³ alla “De Mita-Iotti”⁴, alla “Bicamerale D’Alema”⁵; e che si era anche tradotto nel progetto di riforma della seconda parte della Costituzione approvato a maggioranza assoluta dai due rami del Parlamento nel 2005, ma respinto con il *referendum* costituzionale del 2006.

Proposte e progetti i cui punti qualificanti, per quanto riguardava la forma di governo, erano soprattutto rappresentati, seppure con varie modalità, dal superamento del bicameralismo paritario⁶ e dal rafforzamento del ruolo dell’esecutivo⁷.

to a maggioranza assoluta dei componenti (361 voti a favore alla Camera e 180 al Senato), ma inferiore ai due terzi, è in attesa del responso referendario, data le richieste di *referendum ex art. 138 Cost.* avanzate e delle quali l’Ufficio centrale per il *referendum* istituito presso la Corte di cassazione ha dichiarato la conformità alle norme dell’art. 138 Cost. e della legge n. 352/1970 con ordinanza del 6 maggio 2016.

² Sulle linee portanti e sui principi informativi e profili generali del disegno di legge costituzionale in oggetto, si vedano, tra i numerosi scritti: L. ANTONINI, *Il d.d.l. costituzionale del Governo Renzi: logica dell’uniformità versus logica della responsabilità*, in www.astrid-online.it/rassegna, n. 8/2014; A. ANZON DEMMIG, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in www.rivistaaic.it, *osservatorio costituzionale*, aprile 2014; R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in www.forumcostituzionale.it, 22 aprile 2014; A. CERRI, *Prime riflessioni interlocutorie sul progetto di riforma costituzionale*, in www.astrid-online.it, aprile 2014; V. CERULLI IRELLI, *Sulla riforma costituzionale in corso di approvazione in Italia*, in www.astrid-online.it, settembre, 2014; C. FUSARO, *A proposito del progetto di legge costituzionale del Governo Renzi*, in www.astrid-online.it, aprile 2014; I. NICOTRA, *Nota a margine del ddl costituzionale deliberato dal Consiglio dei ministri in data 31 marzo 2014*, in www.federalismi.it, 16 aprile 2014; A. D’ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2015. Sui più recenti interventi nel dibattito sulla riforma costituzionale *de quo* si vedano inoltre: S. MERLINI, *La riforma costituzionale, l’art. 138 della Costituzione e il referendum*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2016; U. DE SIERVO, *Appunti a proposito della brutta riforma costituzionale approvata dal Parlamento*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2016; V. TONDI DELLA MURA, *Il paradosso del “Patto del Nazareno”: se il revisore costituzionale resta imbrigliato nella persistenza di un mito*, *ibidem*.

³ Istituita a seguito di mozioni della Camera e del Senato dell’ottobre 1983 e così denominata dal nome del suo presidente.

⁴ Istituita con delibere dei due rami del Parlamento nel luglio 1992, con compiti specificati nella legge costituzionale n. 1 del 1993 che le attribuiva anche poteri referenti e presieduta prima da De Mita e poi dalla Iotti.

⁵ Istituita con legge costituzionale n. 1 del 1997.

⁶ In termini che, oltre a prevedere in generale più o meno significative riduzioni del numero dei parlamentari, andavano dal mantenimento dell’esercizio congiunto della funzione legislativa da parte di entrambe le Camere solo per le leggi costituzionali e per altre leggi di notevole rilievo tra le quali le leggi elettorali, con attribuzione invece dell’esercizio della medesima funzione alla sola Camera per tutte le altre leggi (Bicamerale Bozzi); ad una differenziazione dei compiti dei due rami del Parlamento, con attribuzione alla sola Camera dei deputati del potere di conferire e revocare la fiducia al Governo e con distinzione fra leggi bicamerali paritarie e non paritarie, con competenza della Camera a deliberare in via definitiva sulle seconde, riservando invece al Senato l’elezione di cinque giudici della Corte costituzionale nonché le altre elezioni o nomine previste in Costituzione (Bicamerale D’Alema); alla previsione di una Camera dei deputati, eletta a suffragio universale e diretto (ma comprensiva anche di un numero seppure limitatissimo di deputati a vita), alla quale soltanto veniva demandato il potere di dare e togliere la fiducia al Governo (peraltro, con conseguente scioglimento della stessa Camera in quest’ultimo caso) e di un Senato federale (anche se, a ben considerare, impropriamente qualificato come tale) che si sarebbe rinnovato parzialmente in concomitanza con il rinnovo di ciascun Consiglio regionale, con

Per quanto riguardava, invece, la forma di Stato, si poneva particolarmente l'accento, nella Bicamerale De Mita-Iotti come in quella D'Alema, sulla necessità di incisive modificazioni dei rapporti tra Stato e Regioni, in ottiche per diversi aspetti anticipatrici di quelle che sarebbero state le riforme del 1999 e soprattutto del 2001 del titolo V della Costituzione. Mentre, successivamente a tali riforme, il dibattito sulla revisione del pur novellato titolo V si sviluppava in opposte direzioni: ad un primo orientamento inteso ad ampliare le competenze regionali⁸ faceva seguito in tempi più recenti una tendenza di segno opposto⁹.

La riforma della Costituzione testé approvata in duplice deliberazione da entrambi i rami del Parlamento, ed ora in attesa di conferma in sede di *referendum*¹⁰, costituisce pertanto l'evidente punto di arrivo di un processo ormai pluridecennale di iniziative riformatrici. Ma si collega anche ad alcune riforme di essa anticipatrici e già adottate con leggi ordinarie.

Strettamente funzionale alla riforma del bicameralismo paritario che costituisce un punto-cardine della riforma costituzionale *de quo* è, anzitutto, la riforma elettorale approvata con la legge n. 52 del 2015 (c.d. *Italicum*). Legge che, riguardando il solo sistema elettorale della Camera dei deputati, non può realisticamente prescindere per la sua operatività dal superamento del fino ad ora vigente sistema di bicameralismo paritario e dal nuovo ruolo che sono destinati ad assumere i due rami del Parlamento nel riformato testo costituzionale¹¹.

contestuale ripartizione della funzione legislativa tra i due rami del Parlamento, tranne che per talune materie di competenza congiunta, secondo un criterio (che suscitava peraltro non poche perplessità) di attribuzione di un ruolo preminente alla Camera dei deputati nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato e al Senato federale nella determinazione dei principi relativi alle materie di competenza legislativa concorrente Stato-Regioni (così, nel progetto di revisione costituzionale respinto nel referendum del 2006).

⁷ Con varianti, peraltro, anche notevoli che andavano dall'introduzione di una forma di governo neoparlamentare, con diretta investitura del Primo Ministro da parte delle Camere riunite, nonché con attribuzione allo stesso Primo Ministro della esclusiva responsabilità di nomina e di revoca dei ministri e con introduzione della sfiducia costruttiva (Bicamerale De Mita-Iotti); o comunque da una netta opzione per il premierato, anche per effetto di una sostanziale estensione a livello statale del principio del *simul stabunt simul cadent* già introdotto a livello degli enti locali e, con la riforma costituzionale del 1999, a livello regionale (progetto di revisione costituzionale respinto nel referendum del 2006); all'opzione, invece, per una forma di semipresidenzialismo, con previsione di un Presidente della Repubblica da eleggere con suffragio popolare diretto, anche se con poteri inferiori a quelli del Presidente della V Repubblica francese, e di un Primo Ministro di nomina presidenziale e con potere di proporre la nomina e la revoca degli altri ministri (Bicamerale D'Alema).

⁸ Basti pensare, per citare un significativo esempio, al disegno di legge costituzionale c.d. sulla *devolution*, approvato dal Senato il 5 dicembre 2002 e dalla Camera il 14 aprile 2003, ma non giunto ad esito, che prevedeva per le Regioni la possibilità di attivare la competenza legislativa esclusiva in alcune materie essenziali (quali: l'assistenza e l'organizzazione sanitaria; l'organizzazione scolastica e la gestione degli istituti scolastici e di formazione; la definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; la polizia locale), nella prospettiva di aprire la strada ad un regionalismo a più velocità, un regionalismo cioè con differenziazioni che sarebbero state rimesse all'autonomia iniziativa regionale, procedendo dal basso verso l'alto.

⁹ In particolare, decisamente riduttivo degli "spazi" di autonomia regionale, anche in sintonia con gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, era un disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa dell'ottobre 2012, recante <<*Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale*>>. Tanto che, se approvato, non sarebbe stato fuorviante parlare di una vera e propria "controriforma" del Titolo V, nell'ottica di un accentramento che avrebbe oscurato ogni residua velleità federalistica (cfr. P. BILANCIA, *La riforma dell'ordinamento regionale: verso una ricentralizzazione delle competenze*, in www.csfederalismo.it, 17 ottobre 2012). La fine anticipata della legislatura faceva però decadere tale progetto.

¹⁰ Cfr. *supra*, nota 1.

¹¹ La sperimentazione dell'*Italicum* – allo stato prevista a partire dal luglio 2016 – porterebbe infatti alla formazione di una Camera dei deputati eletta secondo una ripartizione proporzionale dei seggi, corretta però dall'assegnazione alla lista vincitrice (che abbia cioè ottenuto almeno il quaranta per cento dei voti validamente

Ma pur nel diverso caso della legge sulle autonomie locali n. 56 del 2014 (c.d. “legge Delrio”) non può sottacersi che essa per i suoi contenuti, tra i quali in particolare la sensibile riduzione delle funzioni delle Province e la trasformazione dei loro organi in organi di secondo livello (e quindi non direttamente elettivi), si è posta come “anticipatrice” di un disegno di riforma costituzionale delle autonomie locali che sarebbe poi stato recepito nel seppure più ampio e comprensivo progetto di revisione della seconda parte della Costituzione che ha testé superato i passaggi parlamentari e nel quale la soppressione delle Province costituisce uno dei punti più rilevanti in tema di riforme del sistema delle autonomie locali¹².

Quel che però si vuole vagliare in questo elaborato è costituito dai molteplici aspetti della riforma costituzionale “Renzi-Boschi”: aspetti alcuni dei quali rispondono indubbiamente ad esigenze ormai improcrastinabili di riforma; non senza però che altri profili suscitino perplessità interpretative ed anche di merito. Onde la condivisibilità dell’opportuno riferimento – da nostra autorevole dottrina – alle “luci” ma anche alle “ombre” della riforma costituzionale *de quo*¹³.

2. Superamento del bicameralismo paritario nel contesto di una riforma del Senato pur non priva di taluni profili non chiaramente definiti

Un primo fondamentale aspetto della riforma, in linea di principio condivisibile, almeno ad avviso di chi scrive, è rappresentato dal superamento di un anacronistico sistema di bicameralismo paritario quale quello instaurato con la Costituzione del 1947.

Se all’epoca il bicameralismo paritario (del quale tuttavia l’Italia rappresentava un’eccezione o quasi¹⁴) rispondeva all’esigenza di una riaffermazione di quella centralità parlamentare fortemente mortificata negli anni del fascismo al punto da ridurre il Parlamento, specie con la trasformazione della Camera dei deputati in Camera dei fasci e delle corpora-

espressi o che abbia prevalso nell’eventuale ballottaggio) di un forte premio di maggioranza, con effetti quindi di stampo spiccatamente maggioritario. Mentre il Senato, in assenza della riforma costituzionale, verrebbe eletto, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014 (sulla quale cfr. F. FELICETTI, *Democrazia rappresentativa e illegittimità costituzionale delle leggi elettorali*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2016) con un sistema elettorale proporzionale, sostanzialmente assimilabile per gli esiti a quello vigente prima della riforma elettorale del 1993. Con conseguente pressoché inevitabile ingovernabilità, a cominciare dalla possibilità di investire della fiducia di entrambe le Camere un qualsiasi governo dotato di una credibile connotazione politica. Sul mutuo condizionamento e sullo stretto legame tra l’*Italicum* e la riforma costituzionale “Renzi-Boschi” si vedano, in particolare: A. SAITTA, *La forma di governo in Italia tra revisione costituzionale e nuova legge elettorale*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2015; T.F. GIUPPONI, *Legge elettorale, riforma costituzionale e forma di governo*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2015.

¹² Sul carattere della “legge Delrio” di “normativa-ponte” e di normativa comunque anticipatrice di una abolizione costituzionale dell’ente Provincia si vedano: P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2014; M. GORLANI, *La “nuova” Provincia: l’avvio di una rivoluzione nell’assetto territoriale italiano*, in www.forumcostituzionale.it, n. 8/2014; E. FURNO, *Il nuovo governo dell’area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in www.federalismi.it, *Rivista di diritto pubblico italiano comparato*, Osservatorio Città metropolitane, n. 1 2015.

¹³ Così, A. D’ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit.

¹⁴ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, CEDAM, 1993, p. 425.

zioni, ad uno strumento al servizio del regime, è incontestabile come oggigiorno una riforma del nostro sistema bicamerale appaia improcrastinabile.

Da una parte, infatti, è di tutta evidenza, che gli attuali sistemi parlamentari, sono di regola modellati su schemi di bicameralismo non paritario o comunque differenziato¹⁵, quando non sono – formalmente o sostanzialmente – di tipo monocamerale¹⁶.

D'altra parte, anche il nostro bicameralismo paritario ha con il passare del tempo evidenziato non pochi inconvenienti, a cominciare dai rallentamenti spesso notevoli nell'*iter* legislativo, per non dire degli inconvenienti – suscettibili di riflettersi sulla stabilità dei governi – registratisi nel periodo del sistema elettorale proporzionale¹⁷ fino alla riforma in chiave maggioritaria del 1993, ma anche successivamente in particolare dopo la riforma elettorale del 2005¹⁸.

Non mancano però taluni profili della riforma del bicameralismo paritario, come prevista nella riforma costituzionale "Renzi-Boschi", che possono suscitare dubbi e perplessità sia dal punto di vista strutturale sia da quello funzionale.

Anzitutto per quel che riguarda la composizione del nuovo Senato¹⁹.

Con la riforma, infatti, all'attuale Senato subentra un Senato non più ad elezione diretta, ma composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori nominati dal Presidente della Repubblica. Onde il venir meno del principio della rappresentanza nazionale che resta ora riferito ai soli membri della Camera dei deputa-

¹⁵ Sulle seconde Camere nelle differenti declinazioni del bicameralismo cfr. l'ampia panoramica di F. SGRO, *Il Senato e il principio della divisione dei poteri*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 247 ss.

¹⁶ Nell'ambito, anzi, dell'Unione europea, il numero dei parlamenti monocamerali supera il numero di quelli bicamerali. A fronte, infatti, di tredici Stati membri con parlamento bicamerale ve ne sono quattordici che hanno optato per il monocameralismo (così: Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Slovacchia, Svezia, Ungheria). Ma anche in sistemi bicamerali non mancano casi in cui il ruolo della seconda camera ha finito per diventare pressoché inconsistente. Tale è il caso della Camera dei Lords in Gran Bretagna, che sul piano della produzione normativa è ormai da tempo diventata <<una mera Camera di riflessione, o ritardatrice>>, mentre in ordine al controllo politico ha perso ogni influenza (cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIÀ, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 191).

¹⁷ Sia nelle elezioni della Camera dei deputati, sia sostanzialmente in quelle del Senato, dato il *quorum* molto elevato (del sessantacinque per cento dei voti, e quindi solo eccezionalmente raggiungibile) richiesto dalla legge elettorale per il Senato (legge n. 29/1948) per rendere operativo il sistema maggioritario nei collegi uninominali senatoriali.

¹⁸ Riforma che introduceva un sistema pseudoporzionale, dagli effetti marcatamente maggioritari, ma suscettibile di comportare differenze anche sensibili nella ripartizione dei seggi tra Camera e Senato, soprattutto nei casi di equivalenza pressoché sostanziale dei suffragi ottenuti dalle due contrapposte coalizioni.

¹⁹ Si vedano, al riguardo, tra le varie posizioni assunte in dottrina nel corso dell'*iter* parlamentare della riforma *de quo*: A. PATRONI GRIFFI, *Il "Senato delle autonomie", un disegno in chiaroscuro*, in *Confronti costituzionali*, 5 aprile 2014; S. CECCANTI, *Riforme costituzionali e composizione del Senato: il ritorno alla rappresentanza territoriale*, in www.federalismi.it, 16 aprile 2014; V. TONDI DELLE MURA, *Se il Senato delle autonomie non "rappresenta la nazione"*, in www.issirfa.cnr.it, maggio, 2014; M.C. GRISOLIA, *A proposito della composizione del Senato delle autonomie*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2014; F. SGRO', *Riforma del Senato e contrappesi, ibidem*; G. LUCHENA, *Il nuovo Senato: quale rappresentanza?*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2014; N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in www.federalismi.it, 27 gennaio 2016; I. RUGGIU, *Il futuro Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi del bicameralismo, ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo*, in www.costituzionalismo.it, 15 febbraio 2016; F. SORRENTINO, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2016.

ti²⁰. A loro volta, i senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali vengono eletti dai Consigli regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano, con metodo proporzionale, tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori. Nessuna Regione potrà avere un numero di senatori inferiore a due e la ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettuerà in proporzione alla loro popolazione. La durata del mandato dei senatori verrà a coincidere con quella degli organi delle Istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti²¹, mentre i senatori di nomina presidenziale resteranno in carica sette anni, senza poter essere nuovamente nominati²². La qualifica di senatore a vita resta invece soltanto agli ex Presidenti della Repubblica.

Colpisce, anzitutto, l'eterogeneità della composizione del nuovo Senato, soprattutto se raffrontata alla composizione della maggior parte delle seconde Camere degli Stati federali o comunque degli Stati autonomici²³. Una eterogeneità che concerne non solo la diversa natura delle entità territoriali rappresentate (Regioni e Comuni); ma che si caratterizza anche per la presenza degli ex Presidenti della Repubblica come senatori a vita di diritto (e questa non è una innovazione rispetto all'attuale Senato) nonché di cinque senatori nominati dal Presidente della Repubblica che resteranno in carica per sette anni: per la durata cioè dello stesso mandato presidenziale!²⁴

Sempre con riferimento alla composizione del Senato, frutto di un non facile compromesso è poi la normativa concernente le modalità di elezione dei senatori. Pur nel superamento infatti del criterio di una elezione diretta da parte dei cittadini, si demanda ad una <<legge approvata da entrambe le Camere>> la regolamentazione delle <<modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale>>: con la precisazione che <<i seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio>>²⁵. Uno dei vari – ed aperti – rinvii a futura normazione ricorrenti nel riformato testo costituzionale, la cui complessiva applicazione – sempre ovviamente in caso di esito favorevole del richiesto referendum confermativo – è del resto rinviata, salvo pochi casi, a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere.

Perplessità suscitano, del pari, alcuni profili funzionali del superamento del bicameralismo paritario.

Così è, in particolare, per i criteri di ripartizione della funzione legislativa tra i due rami del Parlamento, ripartizione che comporta il mantenimento dell'esercizio collettivo della funzione legislativa da parte di entrambe le Camere solo in determinate materie, demandando

²⁰ Artt. 55, comma 3, e 67 Cost., come modificati dalla riforma costituzionale "Renzi-Boschi".

²¹ Art. 57 Cost., come modificato.

²² Art. 59 Cost., come modificato.

²³ Come è noto, infatti, le seconde camere o camere alte di tali Stati sono normalmente espressione delle entità territoriali che costituiscono lo Stato. Così è, ad esempio, per il *Bundesrat* tedesco e per quello austriaco, entrambi rappresentativi dei *Länder*; per il Consiglio degli Stati svizzero; per il Senato degli U.S.A.; ecc.

²⁴ Su queste ed altre perplessità che suscita il criterio adottato con riguardo alla composizione del nuovo Senato cfr. A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit..

²⁵ Art. 57, ult. comma, Cost., come modificato.

invece la disciplina delle altre materie a leggi monocamerali, spettando alla sola Camera dei deputati la pronuncia in via definitiva su di esse²⁶.

Se però appare scontato il mantenimento dell'esercizio collettivo della funzione legislativa per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, lo stesso potrebbe non essere almeno per altre categorie di leggi ordinarie per le quali viene del pari confermato l'esercizio collettivo della funzione *de quo* da parte di entrambe le Camere. Incertezze possono infatti riscontrarsi ove si cerchi di individuare una *ratio* unitaria alla base delle materie la cui regolamentazione è demandata a leggi ordinarie bicamerali. Materie, oltre tutto, aggiunte, sulla base di iniziative disgiunte e spesso non coordinate, nel corso del complesso *iter* procedimentale della riforma costituzionale. Per non dire dei possibili conflitti che, anche in conseguenza di tale circostanza certo non chiarificatrice, potrebbero sorgere tra le due Camere in merito al tipo di procedimento da seguire²⁷.

D'altro canto, anche con riferimento alle materie residualmente demandate alla competenza decisionale definitiva della Camera dei deputati, pur trattandosi in via di principio della regola generale nel nuovo regime del procedimento legislativo, non si possono sottacere le numerose differenziazioni procedurali, differenziazioni tali da comportare una pluralità non sempre giustificata di procedimenti legislativi²⁸, oltre a rendere a volte rendere più complesse, anziché alleggerite, le stesse procedure legislative.

A prescindere, comunque, dai rilievi che si possono muovere a taluni aspetti e modalità di ripartizione della funzione legislativa tra Camera e Senato, rispondente in via di principio ad una logica di maggior funzionalità del sistema costituzionale nel suo insieme appare il conferimento alla sola Camera dei deputati della funzione di indirizzo politico, ed in particolare la titolarità del rapporto di fiducia con il Governo, nonché di quella di controllo dell'operato dello stesso Governo; ed invece al Senato il conferimento di funzioni, tra le altre, di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica nonché tra lo stesso Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea, inclusa la partecipazione dello stesso Senato alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'U.E.²⁹ Ruoli, questi, confacenti, da una parte, con il carattere rappresentativo delle istitu-

²⁶ Art. 70 Cost., come modificato. Tra i vari scritti in argomento si vedano: R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2015; G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2016; A. STAIANO, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali simmetriche)*, *ibidem*.

²⁷ Cfr. G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale*, cit., p. 6.

²⁸ Tanto da portare all'individuazione, oltre al procedimento legislativo bicamerale, di ben otto altri procedimenti legislativi, vale a dire: <<quello monocamerale, con la possibilità per il senato di richiedere modifiche o integrazioni; quello monocamerale con ruolo rinforzato per il senato nel caso di leggi espressive della c.d. clausola di supremazia; quello particolare relativo ai disegni di legge, ai sensi dell'art. 81, 4° comma, Cost.; quello abbreviato per ragioni di urgenza; quello "a data certa"; quello relativo a leggi di conversione di decreti-legge; quello per le proposte di legge di iniziativa popolare ed infine quello conseguente alla richiesta del senato, ai sensi dell'art. 71, 2° comma, Cost.>> (cfr. R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, cit. che riporta un accurato esame di E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2015, p. 203 ss.).

²⁹ Cfr. art. 55 Cost., come modificato. Con riferimento al "ruolo europeo" del nuovo Senato si veda, in particolare, C. PINELLI, *Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2016. Sulle funzioni di controllo di cui è investito il nuovo Senato cfr., invece, M.

zioni territoriali attribuito al Senato e, dall'altra, in sintonia con le tendenze già emerse a livello di prassi ancora prima della riforma costituzionale "Renzi-Boschi" a fare del Senato il ramo del Parlamento destinato ad assumere un ruolo di interlocutore delle istituzioni europee³⁰.

Anche se forse non sarebbe del tutto fuori di luogo domandarsi fino a che punto i componenti del nuovo Senato, nel duplice ruolo di membri di tale organo e nello stesso tempo delle istituzioni territoriali di cui sono parimenti componenti, potranno assolvere sempre ed in modo ottimale le relative funzioni. Ma questo è un discorso in via di fatto, che potrebbe essere smentito nella realtà e comunque non attinente alla logica del sistema.

3. Superamento del bicameralismo paritario e trasformazione della forma di governo: verso un vero premierato?

Pur con le incongruenze a volte riscontrabili nel formulato della riforma costituzionale, il superamento del bicameralismo paritario rappresenta comunque – come rilevato – un primo fondamentale aspetto della stessa riforma.

Il discorso si incentra, peraltro, a questo punto, sull'incidenza della riforma nel suo complesso sul ruolo del Governo, se cioè si possa anche parlare di una trasformazione della forma di governo nella direzione di un vero stabile premierato³¹.

Sotto un profilo meramente formale, invero, alla normativa della Costituzione specificamente dedicata all'organo costituzionale Governo, se si prescinde nell'ottica appunto del superamento del bicameralismo paritario dalla limitazione del rapporto fiduciario con la sola Camera dei deputati nonché dall'attribuzione a questa soltanto dell'autorizzazione a sottoporre a giudizio membri del Governo per reati ministeriali³², non sono apportate altre modificazioni.

Sicché, con riguardo specifico al Governo, non ricorrono previsioni, come quelle che comparivano in precedenti progetti di riforma della Costituzione, come, ad esempio: l'attribuzione al Presidente del Consiglio del potere di proporre al Presidente della Repubblica anche la revoca di ministri³³; o l'introduzione di una forma di governo neoparlamentare con diretta investitura del Primo Ministro da parte delle Camere riunite e con possibilità di sfiducia costruttiva³⁴; o anche una trasformazione in senso semipresidenziale della forma di

LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, *ibidem*, che peraltro si pone l'interrogativo se la riforma costituzionale offra strumenti efficaci al Senato per esercitare quella funzione di verifica che è strettamente imparentata al controllo parlamentare in senso stretto.

³⁰ Così, non occorre ricordare che il maggior numero di pareri espressi dal Parlamento italiano sull'applicazione del principio di sussidiarietà per quanto riguarda proposte e iniziative legislative presentate dalle istituzioni europee, incluse quelle nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, è costituito da pareri del Senato.

³¹ Tra i vari scritti in argomento si vedano, oltre alle citazioni *sub* nota 11: M. VOLPI, *Le riforme e la forma di governo*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2015; A. PISANESCHI, *Brevi considerazioni su efficienza del Governo e riforme costituzionali*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2015.

³² Artt. 94 e 96 Cost., come modificati.

³³ Come nel progetto della "Bicamerale Bozzi".

³⁴ Come nel progetto della "Bicamerale De Mita-Iotti".

governo³⁵; o perfino una estensione a livello nazionale del principio *simul stabunt simul cadent* già introdotto a livello locale e regionale³⁶.

Se collegata, però, con altre previsioni normative, la riforma “Renzi-Boschi”, comporta, per diversi aspetti, rafforzamenti anche notevoli del ruolo dell’esecutivo e del Presidente del Consiglio.

La previsione, anzitutto, dell’instaurazione del rapporto di fiducia con la sola Camera dei deputati, se rapportata alla nuova legge elettorale, l’*Italicum*, ben può tradursi in un fatto di incontestabile forte rafforzamento della stabilità dell’esecutivo.

Come già detto, infatti, la nuova legge elettorale è preordinata alla formazione di una Camera dei deputati – alla quale soltanto si riferisce – eletta secondo una ripartizione proporzionale dei seggi, corretta però dall’assegnazione alla lista vincitrice (che abbia cioè ottenuto almeno il quaranta per cento dei voti validamente espressi o che abbia prevalso nell’eventuale ballottaggio) di un forte premio di maggioranza, con effetti quindi di stampo spiccatamente maggioritario. A differenza tuttavia delle leggi maggioritarie introdotte a seguito del *referendum* elettorale del 1993 (pur non trattandosi ovviamente della sola differenza, per una serie di aspetti che qui si tralascia di considerare), la nuova legge elettorale prevede che il premio di maggioranza comunque acquisito, sia attribuito non alla coalizione ma alla lista di partito risultata vincitrice. Come le passate esperienze maggioritarie insegnano³⁷, può essere questo un fattore di notevole rafforzamento della stabilità dell’esecutivo. In ciascuna lista elettorale, inoltre, il candidato capolista viene scelto sulla base delle deliberazioni di partito o eventualmente di elezioni primarie³⁸.

Altro fattore capace di contribuire al rafforzamento del ruolo del Governo è dato dalla possibilità per lo stesso Governo di chiedere alla Camera dei deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge – essenziale per l’attuazione del programma di Governo e tranne che nei casi di contraria disposizione costituzionale – sia iscritto con priorità all’ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro settanta giorni dalla deliberazione, termine suscettibile di essere differito, peraltro non oltre quindici giorni, in relazione ai tempi di esame da parte della commissione nonché alla complessità del disegno di legge³⁹.

E vi è anche il rafforzamento del ruolo del Governo nei confronti delle Regioni, allorché si prevede che su proposta del Governo la legge dello Stato possa intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda, tra l’altro, la tutela dell’interesse

³⁵ Come nel progetto della “Bicamerale D’Alema”.

³⁶ Come nel progetto di revisione costituzionale del governo Berlusconi respinto nel *referendum* confermativo del 2006.

³⁷ Basti pensare ai casi di coalizioni pur vincitrici alle elezioni, ma di breve durata per crisi intervenute tra componenti della coalizione come nel primo governo Berlusconi o anche nel Governo Prodi del 2006.

³⁸ Sull’attuale sistema elettorale, sui suoi aspetti innovativi e profili originali nella prospettiva della riforma costituzionale cfr. F. SGRO’, *Il corpo elettorale*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *L’ordinamento della Repubblica. La società e le istituzioni*, Padova, CEDAM, 2015, p. 190 ss.

³⁹ Art. 72, comma 7, Cost., come modificato.

nazionale⁴⁰: punto sul quale peraltro si tornerà quando ci si soffermerà sul disegno neo-centralistico che informa i rapporti Stato-Regioni.

Fattori, tutti questi, volti al rafforzamento del ruolo dell'esecutivo, che sembrerebbero comportare una sostanziale trasformazione della forma di governo nell'ottica di un passaggio al premierato.

Non sono però anche mancate prese di posizione più o meno dissenzienti.

Si è così sostenuto, ad esempio, che la riforma aprirebbe le porte ad una forma di governo che non avrebbe <<né parentele né affinità con quelle praticate in altre democrazie>>, ad una forma di governo <<a connotazione presidenzialistica>>, anche se non presidenziale, <<che favorirebbe una torsione plebiscitaria e decisionista della nostra democrazia>>⁴¹.

Ma si è anche, tra l'altro, rilevato come la riforma costituzionale non introduca <<rafforzamenti strutturali del Governo né del *Premier*>>, mentre la legge elettorale introdurrebbe <<un rafforzamento strutturale indiretto nell'ambito tuttavia del modello costituzionale delineato negli artt. 92 e 95 della Costituzione>>; sicché, nella riforma costituzionale, il rafforzamento del Governo sarebbe <<esclusivamente un rafforzamento funzionale indiretto, lasciato ad un'unica norma che modifica l'art. 72 della Costituzione, e che introduce un meccanismo riconducibile al modello del "voto bloccato" o più precisamente, del voto a data certa>>⁴².

In realtà, il discorso sul rafforzamento del ruolo del Governo nel riformato testo costituzionale può essere impostato sotto due diversi profili, può diventare ambivalente.

E' incontestabile che le innovazioni introdotte nel testo costituzionale e testé richiamate, pur non riguardando direttamente il formulato costituzionale specificamente dedicato all'organo costituzionale Governo (se si prescinde – come già detto – dalla limitazione del rapporto fiduciario con la sola Camera dei deputati), incidono sulla stabilità dell'esecutivo. Come è del pari incontestabile che la "figura sostanziale" del Governo viene influenzata dalle modifiche della legge elettorale, finendo per evolversi a seguito delle sue trasformazioni⁴³.

E' anche vero, però, come del resto dimostrato dalle nostre esperienze maggioritarie, per limitarci a considerare il profilo dell'incidenza della legge elettorale, che forme di rafforzamento "indiretto" dell'esecutivo, non comportano necessariamente anche rafforzamenti "stabili" dello stesso esecutivo. Indubbiamente, nelle nostre esperienze maggioritarie ha finito in certi casi per giocare contro la stabilità dell'esecutivo il fatto che il premio di maggioranza fosse attribuito a coalizioni di partiti, a volte motivati a coalizzarsi più da ragioni elettorali che da reali affinità ideologiche e comunanze di obiettivi. Ma anche nel caso in cui il premio di maggioranza operi a favore di un unico partito, come previsto dalla legge elettorale n. 52 del

⁴⁰ Art. 117, comma 4, Cost., come modificato.

⁴¹ Cfr. M. VOLPI, *Le riforme e la forma di governo*, cit., p. 8, il quale ritiene, tra l'altro, che <<verrebbero ad essere ulteriormente indeboliti i quorum costituzionali di garanzia, stabiliti in un quadro di riferimento proporzionalista e già intaccati dalle precedenti riforme elettorali a prevalenza maggioritaria o ipermaggioritarie>>.

⁴² Così, A. PISANESCHI, *Brevi considerazioni su efficienza del Governo e riforme costituzionali*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2016, p. 7 s., che mette piuttosto l'accento su un <<ipotetico "rafforzamento" del Governo>>.

⁴³ Cfr. M. FRANCHINI, *Il Governo e la Pubblica Amministrazione. Gli organi ausiliari*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica*, cit., p. 260.

2015, la stabilità dell'esecutivo potrebbe talvolta vacillare per divisioni e conflitti interni dello stesso partito al governo. In definitiva, quindi, anche se tale possibilità sarebbe minore in un regime in cui la fiducia al Governo sia di competenza di un solo ramo del Parlamento, come nel riformato testo costituzionale, essa permarrebbe pur sempre. Così come, anche le innovazioni introdotte nel testo costituzionale sopra richiamate non appaiono tali da poter sempre determinare un rafforzamento realmente stabile del Governo e del Presidente del Consiglio.

Né soccorrono all'uopo le modifiche apportate al Titolo II della Costituzione, concernente il Presidente della Repubblica, modifiche per lo più correlate al superamento del bicameralismo paritario, senza altrimenti incidere, in un senso o nell'altro, sui rapporti Governo-Presidente della Repubblica⁴⁴.

In definitiva, quindi, ben si può ravvisare un percorso riformatore aperto ad una prospettiva di premierato; una prospettiva, peraltro, suscettibile di essere influenzata da diversi fattori e quindi non necessariamente supportata da una effettiva "stabilità istituzionale".

4. Una nuova impostazione nei rapporti Stato-Regioni in una prospettiva di stampo neocentralistico

Altro punto cardine della riforma costituzionale *de quo* riguarda la revisione del pur già novellato Titolo V della Costituzione⁴⁵.

Vengono, anzitutto, soppresse le Province, tranne le Province autonome di Trento e Bolzano, anche se la portata di tale innovazione è ridimensionata dalla sensibile riduzione delle funzioni delle Province e dalla trasformazione dei loro organi in organi di secondo livello (e quindi non direttamente elettivi), già operata, come ricordato, dalla "legge Delrio"⁴⁶.

⁴⁴ Un cenno a parte meritano le modifiche apportate alle modalità di elezione del Presidente della Repubblica. A termini infatti del novellato art. 83 Cost. si prevede, tra l'altro, che <<*Dal settimo scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei votanti*>>. Si tratta, invero, di una innovazione che in caso di ridotta partecipazione dei componenti del novellato Parlamento in seduta comune all'elezione del Presidente della Repubblica potrebbe anche comportarne, al limite, l'elezione a maggioranza inferiore a quella assoluta dei componenti l'assemblea. Ma che, in caso di partecipazione totale o quasi, potrebbe determinare un protrarsi degli scrutini anche maggiore di quello che ha a volte caratterizzato le elezioni del Presidente della Repubblica nella nostra storia costituzionale repubblicana (basti pensare ai 23 scrutini necessari nel 1971 per eleggere il Presidente Giovanni Leone, con protrarsi dei lavori parlamentari per ben 23 giorni!). Significativa, nell'ottica di una semplificazione procedimentale, è la normativa sull'elezione del Presidente federale contenuta nella Legge fondamentale della Repubblica federale di Germania, ove si prevede che se nessun candidato raggiunge la maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea federale nei primi due scrutini, è eletto nel successivo scrutinio il candidato che ottiene la maggioranza semplice dei voti (art. 54, comma 6).

⁴⁵ Una revisione, peraltro, specie quella realizzata con la legge costituzionale n. 3/2001, non priva di ambiguità e incongruenze, anche se a volte probabilmente dovute alla fretta di concludere un processo riformatore che, avviato sul piano della legislazione ordinaria dalle "riforme Bassanini", si trovava alle soglie della fine della Legislatura.

⁴⁶ Cfr. *supra*, § 1. Pur non mancando di suscitare qualche perplessità il problema delle funzioni di "area vasta" di cui alla stessa "legge Delrio", funzioni il cui esercizio unitario non potrebbe essere assicurato né da Comuni anche se di grandi dimensioni né da forme associative di Comuni. Cfr., al riguardo, F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2014.

Particolarmente significative sono le modificazioni relative ai rapporti tra Stato e Regioni⁴⁷. Trasformazioni, alcune delle quali potrebbero anche apparire volte ad un incremento delle funzioni regionali.

Oltre, infatti, a quanto sopra richiamato riguardo all'elezione da parte dei Consigli regionali dei senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali tra i propri componenti e nella misura di uno per ciascuno tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori⁴⁸, innovazioni vengono introdotte soprattutto in tema di ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni⁴⁹.

Difatti, se da una parte la competenza legislativa esclusiva dello Stato viene estesa a numerose materie e funzioni eliminando diverse incongruenze contenute nel formulato dell'art. 117, come sostituito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, d'altra parte, soppressa la competenza legislativa concorrente Stato-Regioni⁵⁰, viene attribuita alle stesse Regioni una competenza legislativa in numerose materie nominativamente elencate⁵¹, oltre a confermare la clausola residuale della competenza legislativa regionale in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

Tali disposizioni, tuttavia, a ben considerare, non sono affatto determinanti nel senso di un ampliamento dell'ambito di competenze regionali.

Ed invero, l'ampliamento dell'ambito di competenze legislative delle Regioni finisce per essere, in definitiva, vanificato, a fronte della previsione che su proposta del Governo la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela non solo dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica, ma dello stesso più generico concetto di interesse nazionale. Una statuizione, invero, che recepisce quelle "letture riduttive" delle competenze regionali ad opera della giurisprudenza della

⁴⁷ Tra i numerosi scritti in argomento si vedano: P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2014; D. DEL GAIZO, *Riforme costituzionali e riorganizzazione territoriale*, in www.federalismi.it, n. 15, 23 luglio 2014; M. CECCHETTI, *Le "facce nascoste" della riforma costituzionale del regionalismo*, in www.federalismi.it, n. 23, 9 dicembre 2015; P. BILANCIA, F. SCUTO, *La riforma costituzionale e il rapporto Stato-Regioni*, in www.csfederalismo.it, 17 dicembre 2015; A. RUGGERI, *La riforma Renzi e la specialità regionale: problemi aperti e soluzioni sbagliate, ovverosia ciò che non c'è e che dovrebbe esserci e ciò che invece c'è e che non dovrebbe esserci*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2015; U. DE SIERVO, *Una prima lettura del progetto nuovo art. 117 Cost.*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2016; A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga e omologazione*, *ibidem*.

⁴⁸ Cfr. *supra*, § 2. Ruolo, peraltro, da considerare alla luce del forte ridimensionamento del Senato nel contesto del superamento del bicameralismo paritario.

⁴⁹ Si vedano, oltre agli scritti citati *sub nota* 47: F.S. MARINI, *Commento a prima lettura del ddl costituzionale del Governo Renzi sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in www.confronticostituzionali.eu, aprile, 2014; G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2014; G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2015.

⁵⁰ Pur non mancando riferimenti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema, ad esempio, di <<disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare>> (art. 117, comma 2, lett. m)) o di <<disposizioni generali e comuni sul governo del territorio>> (art. 117, comma 2, lett. u)); o, ancora più significativamente, <<disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni>> (art. 117, comma 2, lett. p)). Riferimenti, invero, questi ed altri ancora, pertinenti piuttosto (al di là di talune prospettate differenze tra "disposizioni generali" e "disposizioni di principio") ad un tipo di competenza concorrente.

⁵¹ Sulla distinzione, nell'ambito delle materie di competenza regionale, tra materie che si riferiscono a finalità e materie che si riferiscono ad ambiti di disciplina cfr. G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, cit., p. 13 s.

Corte costituzionale e delle quali di particolare rilievo è il criterio di prevalenza: criterio che, comportando la possibilità di intervento dello Stato nei termini testé indicati e soprattutto adducendo ragioni di interesse nazionale, persegue in definitiva l'obiettivo di un sensibile rafforzamento del ruolo dello Stato nei confronti delle Regioni⁵².

Se si considerano poi altre statuizioni, come quelle che demandano specifici ruoli alla legge dello Stato in tema di autonomia finanziaria delle Regioni, oltre che degli enti locali⁵³, si evince come con la riforma costituzionale *de quo* prenda corpo un disegno neocentralistico che inverte un risalente disegno riformatore, anche se trattasi di un disegno in sintonia con le "letture riduttive" portate avanti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale⁵⁴.

5. Qualche considerazione conclusiva

Se il superamento del bicameralismo paritario, in un'ottica che potrebbe definirsi "quasi-monocamerale", e la riforma delle autonomie regionali rappresentano i punti più significativi della riforma, non ne mancano tuttavia altri che richiamano l'attenzione.

Tra questi, per menzionare i più significativi: le modificazioni apportate al regime del *referendum* abrogativo, per il quale viene distinta l'ipotesi che l'iniziativa sia avanzata da 500.000 elettori da quella in cui sia avanzata da 800.000 elettori, ritenendosi sufficiente nel secondo caso, per il raggiungimento del *quorum* di partecipazione, la partecipazione al voto della maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati⁵⁵; la previsione di *referendum* propositivi e di indirizzo, nonché di altre forme di consultazioni anche delle for-

⁵² Questo a prescindere dalle diverse qualificazioni della statuizione *de quo* adottate in dottrina (clausola di supremazia o di salvaguardia o anche di flessibilità). Il profilo rilevante, invero, è che in tal modo viene reintrodotta il concetto di "interesse nazionale" venuto meno a seguito della riforma *ex lege* costituzionale n. 3 del 2001, resuscitando – come evidenziato in dottrina – «un limite, che già nella prima fase del regionalismo, era divenuto particolarmente penetrante e mediante il quale...la giurisprudenza costituzionale aveva giustificato, in più occasioni, la flessione a favore dello Stato della stessa potestà legislativa concorrente» (G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, cit., p. 16). Nel senso che la c.d. "clausola di supremazia" rappresenterebbe il «punto più critico della riforma del riparto delle competenze legislative» in quanto sarebbe «figlia di un convincimento diffuso nel nostro ceto politico, ma privo di seri riscontri positivi: l'idea, secondo cui, negli ordinamenti federali, il legislatore centrale disporrebbe della possibilità di derogare, a proprio piacimento, al riparto delle competenze» si veda A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., p. 13. Né, come rileva lo stesso Autore, può addursi in senso contrario il previsto correttivo della maggioranza assoluta, in presenza di una richiesta da parte del Senato con la stessa maggioranza, trattandosi di un «correttivo debole» a fronte del carattere della legge elettorale della Camera che attribuisce la maggioranza assoluta ad una forza politica. Onde il rischio elevato – arriva ad affermare sempre lo stesso Autore – che la clausola *de quo* «finisca per trasformarsi...in un'autentica clausola-vampiro» (A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga e omologazione*, cit., p. 9).

⁵³ Cfr. art. 119, commi 2 e 4, Cost., come da modifiche apportate.

⁵⁴ Cfr., in argomento, cfr. G. MARCHETTI, *Regioni ed enti locali*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica*, cit., p. 338 s. D'altro canto, l'applicazione del novellato Titolo V per effetto della riforma "Renzi-Boschi" alle sole Regioni a statuto ordinario accentuerebbe le differenze tra il regime giuridico di queste e quello delle Regioni a statuto speciale per le quali continuerebbe a valere un regime giuridico misto, simile all'attuale seppure non del tutto coincidente con esso (cfr. A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga e omologazione*, cit. p. 12).

⁵⁵ Art. 75, comma 4, Cost., come modificato.

mazioni sociali⁵⁶; la completa abrogazione dell'articolo 99 della Costituzione, con conseguente soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro⁵⁷; l'attribuzione alla Corte costituzionale, quale ulteriore competenza, del giudizio sulla legittimità costituzionale delle leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica prima della loro promulgazione, su ricorso motivato presentato da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o almeno un terzo dei componenti il Senato della Repubblica⁵⁸; ed altri punti ancora⁵⁹.

Sotto altro profilo, richiamano l'attenzione, per la loro indeterminatezza, talune norme "aperte" che rinviano per la loro attuabilità a successive leggi costituzionali e/o ordinarie.

Tale è, ad esempio, la norma già menzionata che rinvia ad una legge approvata da entrambe le Camere la regolamentazione delle <<modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione della carica elettiva regionale o locale>>; con l'aggiunta che <<I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio>>⁶⁰. Si tratta, evidentemente, di una norma compromissoria di rinvio per superare l'impasse tra i sostenitori di una elezione diretta o indiretta dei componenti del Senato.

Si configura, del pari, come clausola costituzionale "aperta", suscettibile di contemplare diverse opzioni, quella che demanda a legge costituzionale la determinazione di <<condizioni ed effetti di referendum popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali>> e a <<legge approvata da entrambe le Camere>> la disposizione delle <<modalità di attuazione>>⁶¹. Si tratta invero di una clausola che operando un duplice rinvio a futura legislazione – di rango costituzionale e quindi di rango ordinario bicamerale – costituisce indubbiamente fonte di ambiguità e incertezze⁶².

Ma soprattutto, un aspetto peculiare della riforma costituzionale *de quo* riguarda la sua applicazione. Se si prescinde, infatti, dalle poche disposizioni di immediata applicazione – quali quelle relative all'abolizione del CNEL, ai limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali e alla determinazione con legge della Repubblica dei principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella relativa rappresentanza, all'applicazione

⁵⁶ Art. 71, comma 4, Cost., come modificato. Sul punto cfr. E. DE MARCO, *La partecipazione ai processi decisionali nel progetto di riforma costituzionale attualmente al vaglio del Parlamento*, in A. DI GREGORIO, L. MUSSELLI (a cura di), *Democrazia, Lobbying e Processo decisionale*, Milano, Franco Angeli, 2015, p. 131 ss.; N. RODEAN, *La metamorfosi dell'iniziativa popolare: dalla Costituente alle attuali vicende costituzionali*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2015.

⁵⁷ Organo, invero, già qualificato in dottrina di rilievo molto limitato (cfr. G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 2014, p. 335).

⁵⁸ Art. 134, comma 2, Cost., aggiunto con la riforma *de quo*.

⁵⁹ Alcune modifiche vengono contestualmente apportate a talune leggi costituzionali vigenti (la n. 1 del 1953, la n. 2 del 1967 e la n. 1 del 1989) per adeguarne il testo al revisionato formulato della Costituzione.

⁶⁰ Art. 57, comma 6, Cost., come modificato.

⁶¹ Art. 71, comma 4, Cost., come modificato.

⁶² Così, ad esempio, con riguardo ai *referendum* propositivi, resta del tutto indeterminato il carattere vincolante o meno dei loro esiti, e quindi resta indefinita la stessa riconducibilità di tali istituti alla democrazia partecipativa o alla democrazia diretta.

della norma che prevede che nella legislatura in corso non si proceda alla convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Senato della Repubblica allo scioglimento di entrambe le Camere, all'applicabilità della competenza della Corte costituzionale in tema di giudizio sulla legittimità costituzionale delle leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, alla permanenza nella stessa carica dei senatori a vita in carica alla data di entrata in vigore della legge di riforma costituzionale, nonché ad alcune disposizioni finali contenute nella stessa riforma costituzionale – le disposizioni della legge costituzionale *de quo*, la cui entrata in vigore è fissata per <<il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale successiva alla promulgazione>>, <<si applicano a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere>>⁶³.

Rinvio, questo, che per alcuni aspetti almeno potrebbe anche suscitare qualche perplessità, ma che si può ben comprendere tenendo conto di quanto la riforma incida profondamente, trasformandolo, sul sistema costituzionale fino ad ora vigente, sotto il profilo della forma di governo ma anche della stessa forma di Stato.

Una riforma, in definitiva, quella “Renzi-Boschi” – a voler trarre alcune conclusioni, e sempre che ovviamente venga confermata in sede di *referendum* costituzionale – non priva, oltre che di incongruenze dal punto di vista della tecnica legislativa, di ambiguità e nodi irrisolti: aspetti questi a volte imputabili ad esigenze di addivenire a compromessi necessari per portare a compimento l'*iter* parlamentare della stessa riforma.

Ma anche una riforma di cui non si possono disconoscere, almeno nella sua impostazione di fondo, finalità positive volte ad aggiornare e ad adeguare ai tempi una Costituzione indubbiamente rispondente alle esigenze dell'epoca in cui è stata approvata, nonché a correggerne alcune distorsioni dovute a non ben ponderate revisioni come quella del Titolo V, in particolare nel 2001.

Così è, sotto un primo profilo indispensabile per essere al passo con i tempi, per l'ormai improcrastinabile esigenza di intervenire sulla forma di governo, potenziando sostanzialmente, anche se indirettamente, il ruolo dell'esecutivo sia con il superamento di un ormai obsoleto bicameralismo perfetto sia in combinato disposto con l'avvenuta introduzione, seppure a livello di legislazione ordinaria, di un sistema elettorale la cui funzionalità e la stessa ragion d'essere tuttavia non possono che rapportarsi al rinnovato quadro costituzionale. E tutto ciò in linea del resto con quel ruolo che gli odierni esecutivi non possono non assolvere a livello eurounitario e nello stesso contesto internazionale contemporaneo.

Ma così è anche per la necessità di “ripensare” un regionalismo che anche dopo, e forse ancora di più, la riforma del Titolo V della Costituzione, non solo non ha dato gli esiti sperati, ma si è spesso rivelato fonte di disfunzioni anche gravi nel funzionamento delle pubbliche amministrazioni, di legislazioni a volte incongrue, nonché di contenziosi con il potere centrale che hanno indotto la Corte costituzionale a “ridisegnare” con “letture riduttive” gli ambiti di competenze regionali.

⁶³ Art. 41 del testo della legge costituzionale di riforma.