

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

AUTORE: Alessandro Pace*

LA RIFORMA RENZI-BOSCHI: LE RAGIONI DEL NO

1. La dubbia legittimità costituzionale dell'iniziativa governativa della riforma costituzionale Renzi-Boschi

La riforma costituzionale Renzi-Boschi (di seguito, solo legge Boschi o riforma Boschi) approvata dalla Camera, in seconda deliberazione, il 12 aprile scorso, è frutto di iniziativa governativa, e non di iniziativa parlamentare come invece avrebbe dovuto essere secondo il nostro sistema costituzionale.

In favore di questa discutibile scelta, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ricordato, nel suo intervento alla Camera in quella data, che in sede di lavori preparatori dell'Assemblea costituente, la possibilità di iniziative governative di leggi costituzionale era stata prevista dalla II Sottocommissione nella riunione del 15 gennaio 1947, ma ha però omesso di ricordare che tale norma non è rimasta nella stesura definitiva della Costituzione.

Ciò tuttavia, non significa che l'iniziativa governativa sia aprioristicamente sempre preclusa dovendosi distinguere le leggi di revisione costituzionale dalle leggi costituzionali, tra le quali le leggi di approvazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale per le quali l'iniziativa governativa è addirittura doverosa. Invece, per le leggi che modificano uno o più articoli della nostra Carta fondamentale, valgono tutt'oggi le parole pronunciate da Piero Calamandrei con riferimento all'approvazione della Costituzione («*Quando l'assemblea discuterà pubblicamente la nuova Costituzione, i banchi del governo dovranno essere vuoti; estraneo del pari deve rimanere il governo alla formulazione del progetto, se si vuole che questo scaturisca interamente dalla libera determinazione dell'assemblea sovrana*»). Il che risponde a un principio fondamentale: quello della superiorità e conseguente rigidità della Costituzione del 1947.

* Presidente del Comitato per il No nel referendum sulla legge costituzionale Renzi-Boschi, emerito di diritto costituzionale nell'Università "la Sapienza" di Roma.

La tesi del Presidente del Consiglio, secondo la quale il Governo disporrebbe dell'iniziativa legislativa anche per le leggi di revisione costituzionale, non viola un esplicito divieto costituzionale, ma certamente determina l'abbassamento della Costituzione allo stesso livello delle leggi ordinarie e della politica quotidiana. Il che dovrebbe far riflettere sulla coerenza della tesi sostenuta dal Presidente del Consiglio con i principi costituzionali. Infatti proprio perché la Costituzione è superiore a tutti gli atti giuridici che compongono l'ordinamento italiano, anche la procedura per la sua revisione si pone ad un livello ben più elevato e doverosamente più partecipato delle leggi e dei provvedimenti d'indirizzo politico di maggioranza. Il che risponde anche ad un altro fondamentale motivo. Come per l'approvazione della stessa Costituzione, anche per l'approvazione delle leggi di revisione si dovrebbe cercare di ottenere il massimo consenso possibile da parte dei parlamentari, perché la Costituzione dovrebbe rappresentare e, nel contempo, garantire tutti, essendo la "casa comune". Solo un progetto di revisione che incontri un vasto consenso ha infatti la possibilità di durare nel tempo. Di qui, la conseguenza che anche le opposizioni dovrebbero poter contribuire effettivamente nel procedimento di revisione.

Ebbene, tale principio, rimasto fermo in linea di principio per oltre cinquant'anni, è stato contraddetto dapprima dalla riforma costituzionale Berlusconi (2005) che prevedeva formalmente il così detto "premierato assoluto", bocciato dal referendum del 2006; poi dal tentativo di riforma costituzionale del governo Letta (2013) – naufragato strada facendo - che pretendeva, nel rispetto di un discutibile "crono-programma", di derogare illegittimamente ai tempi e ai modi del procedimento di revisione costituzionale previsto dall'art. 138 Cost. (M. Manetti, 2013; A. Pace, 2013); infine dalla riforma Boschi che non solo rilancia, *di fatto*, l'ipotesi berlusconiana del premierato assoluto grazie anche all'*Italicum* (v. *infra* § 5), ma non prevede e comunque limita i contro-poteri sia a livello politico che a livello istituzionale.

2. La riforma Boschi, frutto dell'indirizzo politico di maggioranza

Dall'inserimento del disegno di riforma costituzionale nel programma governativo (d.d.l. A.S. n. 1429) e dal conseguente appiattimento della procedura ex art. 138 Cost. a livello di un'ordinaria legge d'indirizzo politico sono derivate delle storture procedurali, che ne hanno caratterizzato l'*iter* e ne hanno condizionato il risultato.

È bensì vero che il percorso costituzionale si è sviluppato per quasi due anni e che maggioranza e opposizioni sia nell'una che nell'altra Camera hanno contribuito a stravolgere parte dell'originario d.d.l. A.S. n. 1429, ma non anche gli obiettivi di fondo perseguiti dal Governo (la drastica riduzione del numero dei senatori a fronte della granitica immutabilità della composizione della Camera; il superamento dell'elettività diretta del Senato ancorché gli verrebbe conservata la funzione legislativa, ordinaria e costituzionale; la riduttiva concezione dell'autonomia legislativa regionale; la legge elettorale come "perno" della forma di governo ecc.): obiettivi perseguiti con un *surplus* di valenza politica (P. Caretti, 2016; *contra* R. Bin, 2016) e con ferrea determinazione anche a rischio di strafalcioni grammaticali (v. *infra*, in questo §).

Ciò premesso riporto qui di seguito taluni passaggi qualificanti del procedimento di revisione costituzionale:

1) lo stralcio, avvenuto l'11 marzo 2014, della parte relativa al Senato della legge elettorale allora in gestazione (il c.d. *Italicum*: legge 6 maggio 2015, n. 52), Con il che, invertendosi i ruoli tra procedimento di revisione costituzionale e legge elettorale, l'*Italicum* ha finito per identificare uno dei punti qualificanti della riforma Boschi, e cioè la non elettività diretta del Senato;

2) nel luglio 2014 venivano rimossi d'autorità, dalla Commissione Affari costituzionali del Senato in sede referente, due dei suoi componenti, i senatori Mauro e Mineo, i quali, insieme ad altri 14 senatori, avevano invocato il rispetto della libertà di coscienza relativamente alle modifiche della Costituzione;

3) in sede di prima lettura del d.d.l. cost. n. 1429 la sen. Finocchiaro assumeva le funzioni di relatore di maggioranza e il sen. Calderoli le funzioni di relatore di minoranza. In sede di terza lettura, mentre le funzioni di relatore di maggioranza venivano confermate alla sen. Finocchiaro, quelle di relatore di minoranza non vennero assegnate col pretesto della fine del c.d. patto del Nazzaireno, sulla base del quale erano stati nominati entrambi (B. Caravita), laddove una procedura di revisione costituzionale dovrebbe essere insensibile alle contingenti vicende politiche;

4) nella seduta del 1° ottobre 2015 venne messo in votazione l'emendamento (n. 1.203) a firma dei senatori Cociancich e Luciano Rossi, strutturato in modo tale da precludere tutta una serie di votazioni che avrebbero richiesto il voto segreto, con notevoli rischi per il Governo e per la maggioranza. La tecnica del c.d. "super-canguro", propria dell'approvazione delle leggi di indirizzo politico, venne quindi impropriamente applicata al procedimento di revisione costituzionale;

5) per evitare che passasse l'emendamento della minoranza PD che intendeva preservare l'elettività diretta del Senato, il 1° ottobre 2015 venne introdotto, dalla maggioranza, nel "nuovo" art. 57, un quinto comma, il quale, fermo restando quanto previsto nel secondo comma - secondo il quale i senatori verrebbero eletti dai consigli regionali -, prescrive che tale elezione dovrebbe avvenire «in conformità alle scelte degli elettori per i candidati consiglieri». Una disposizione intimamente e palesemente contraddittoria perché l'elezione dei consiglieri-senatori da parte dei consigli regionali non può, per definizione, essere "conforme", né "essere conformata", con riferimento al risultato delle elezioni dei consigli regionali!

La via per uscire da questa contraddizione - come venne autorevolmente suggerito (E. Cheli, 2015) - era stata già tracciata dal parere del 5 maggio 1993 della Giunta del Regolamento della Camera dei deputati, redatto (niente meno!) dall'allora Presidente Giorgio Napolitano, reso nel corso della modifica dell'art. 68 Cost. Napolitano aveva infatti correttamente rilevato che, «in considerazione dell'atipicità del procedimento di revisione costituzionale» - e quindi in omaggio alla superiorità della Costituzione tuttora vigente -, fosse ammissibile un emendamento che sopprimesse un comma già favorevolmente votato dai due rami del Parlamento (caso analogo all'attuale).

Ciò nondimeno la Presidente Finocchiaro, nella seduta del 2 ottobre 2015, senza andare troppo per il sottile, non prese in considerazione tale precedente sulla base di un duplice, specioso argomento: 1) che la riaffermazione dell'eleggibilità diretta del Senato avrebbe altresì implicato la titolarità del rapporto fiduciario col Governo; 2) che l'ammissibilità

dell'emendamento soppressivo dell'art. 2 comma 2 d.d.l. n. 1429-B sarebbe stato preclusivo dell'intera riforma.

Argomenti entrambi inesatti. Quanto al primo, la sola elettività diretta non implica la titolarità del rapporto fiduciario, posto che nel sistema parlamentare il rapporto fiduciario lega bensì il Governo a una Camera eletta dal popolo ma in quanto questa sia titolare dell'indirizzo politico generale. Per contro, nella riforma Boschi, il Senato non sarebbe titolare dell'indirizzo politico generale. L'estensione ad esso del rapporto fiduciario col Governo sarebbe quindi il frutto di una scelta discrezionale del legislatore costituzionale e non la conseguenza di un principio costituzionale. Quanto al secondo argomento, l'approvazione dell'emendamento soppressivo del comma 2 avrebbe implicato la riconferma dell'elettività diretta del Senato (ritenuta esiziale dal duo Renzi-Boschi), ma non il naufragio dell'intera riforma.

Concludo il punto con due rilievi. Il primo è che l'aver appiattito il procedimento di revisione a livello di una legge ordinaria è comprovato anche dalla tecnica legislativa utilizzata con articoli sesquipedali e con richiami di articoli e commi, stilisticamente impropri per una Costituzione¹. Il secondo è che il risultato della seconda deliberazione della Camera (630 deputati) è stato di 361 voti favorevoli alla maggioranza, 7 contrari e 2 astenuti, sufficiente per una legge ordinaria attuativa dell'indirizzo politico di maggioranza, ma non per una legge di revisione costituzionale che richiederebbe una vasta condivisione dei parlamentari perché possa essere agevolmente legittimata anche dalla pubblica opinione.

3. Il contesto politico-istituzionale della riforma Renzi-Boschi

A questo punto è doveroso porsi la domanda come mai sia stato possibile questo stravolgimento istituzionale, se appena un mese prima che Matteo Renzi assumesse l'incarico di Presidente del Consiglio (22 febbraio 2014), la Corte costituzionale, con la sentenza n. 1 del 13 gennaio 2014, aveva dichiarato l'incostituzionalità del c.d. *Porcellum* in forza del quale la XVII legislatura era stata costituita. È ben vero che la Corte in quella sentenza aveva altresì avvertito che le Camere non dovessero essere immediatamente sciolte grazie al «principio della continuità degli organi dello Stato» dovendo quanto meno riunirsi per approvare la nuova legge elettorale di cui la stessa Corte aveva indicato alle Camere i principi cui ispirarsi (il c.d. *Consultellum*). Ma la Corte trovò anche il modo (*cons. in dir.*, § 7), di richiamare l'attenzione su due norme costituzionali, a dimostrazione che il principio di continuità istituzionale non è privo di limiti temporali, senza i quali la declaratoria dell'incostituzionalità del *Porcellum* sarebbe stata un mero *flatus vocis*.

¹ Esempio in tal senso è il "nuovo" art. 70: «La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due camere per le leggi di revisione della Costituzione (...), per quella che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma, e per le leggi di cui agli articoli 57, sesto comma, 80, secondo periodo, 114, terzo comma, 116, terzo comma, 117, quinto e nono comma, 119, sesto comma, 120, secondo comma, 122, primo comma, e 132, secondo comma. Le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma»!

In primo luogo l'art. 61 Cost. relativamente alla *prorogatio* dei poteri delle Camere, a seguito delle nuove elezioni, finché non vengano convocate le nuove. In secondo luogo, l'art. 77 comma 2 Cost. a proposito della possibilità delle Camere sciolte di essere appositamente convocate per la conversione in legge di decreti legge. Ipotesi, in entrambe le quali, il principio della continuità degli organi dello Stato incontra limiti di tempo alquanto brevi². Questo passaggio è stato però in genere ignorato, come lo è stato anche da parte del Presidente della Repubblica e del neo Presidente del Consiglio Renzi.

È ben vero che, in quei primi mesi del 2014, lo scioglimento anticipato delle Camere avrebbe portato alle stelle lo *spread* nei confronti del *Bund* tedesco. Ma da qui a intraprendere una riforma costituzionale, in contraddizione con la sentenza della Corte costituzionale, il passo era ed è stato lunghissimo. È quindi evidente l'azzardo istituzionale sia del Presidente Napolitano sia del *Premier* Renzi di dare inizio, l'8 aprile 2014, ad una "riforma" costituzionale con un Parlamento delegittimato giuridicamente e politicamente, con parlamentari "nominati" grazie al *Porcellum*, insicuri di essere rieletti e perciò esposti alla mercé del migliore offerente. Il che è dimostrato dal record, nella XVII legislatura, di "passaggi" da un gruppo parlamentare all'altro, con 325 migrazioni tra Camera e Senato in poco più di due anni e mezzo, per un totale di 246 parlamentari coinvolti.

Tutto ciò è avvenuto senza la benché minima reazione - almeno ufficiale - da parte della stessa Corte costituzionale, come se "il sonno della ragione" si fosse impadronito delle massime cariche di garanzia della Repubblica italiana: il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale.

4. Il contenuto disomogeneo della legge costituzionale Renzi-Boschi

La riforma Boschi incide sui titoli I, II, III, V, VI della Parte II della Costituzione e sulle disposizioni finali. Poiché tali modifiche sono svariate, come si desume dalla stessa intitolazione, riduttiva e nel contempo capziosa, della legge Boschi («*Superamento del bicameralismo paritario, riduzione del numero dei parlamentari, contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, soppressione del CNEL e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*») ne segue che, quando essa verrà sottoposta a referendum, il relativo quesito - unitario ma intimamente disomogeneo - su cui gli elettori saranno chiamati a votare, coercirà la libertà di voto degli elettori (art. 48 Cost.), in violazione della sovranità popolare (art. 1 comma 2 Cost.), come ritenuto dai più autorevoli costituzionalisti (v. ampie indicazioni in A. Pace, 2016).

² Corte cost., sent. n. 1 del 2014, cons. dir. n. 7: «Tanto ciò è vero che, proprio al fine di assicurare la continuità dello Stato, è la stessa Costituzione a prevedere, ad esempio, a seguito delle elezioni, la prorogatio dei poteri delle Camere precedenti «finché non siano riunite le nuove Camere» (art. 61 Cost.), come anche a prescrivere che le Camere, «anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni» per la conversione in legge di decreti-legge adottati dal Governo (art. 77, secondo comma, Cost.)».

Il che non sarebbe accaduto se fosse stata rispettata l'intenzione originaria del Costituente - pacificamente condivisa in dottrina nei primi 35 anni (G. Contini, S.M. Cicconetti) - secondo la quale le leggi costituzionali di "revisione", come previste dall'art. 138 Cost., dovrebbero avere un contenuto omogeneo, sicché l'elettore, di fronte al quesito sottopostogli per confermare o non una data legge costituzionale potrebbe liberamente scegliere tra il Sì e il No.

Avendo invece la "riforma" Boschi un contenuto palingenetico, l'elettore, di fronte a disposizioni *disomogenee*, sarà costretto a dare un'unica risposta ancorché le scelte da compiere siano, nella specie, almeno tre che coinvolgono più di 40 articoli: la modifica dell'attuale *forma di governo* (e cioè il rafforzamento del Governo a spese di una docile Camera dei deputati e di un Senato pur dotato di consistenti poteri legislativi, ma con senatori *part-time* privi di legittimazione democratica); la verticalizzazione della posizione dello Stato centrale nei confronti delle Regioni e l'abolizione del CNEL.

Va invece avvertito - quand'anche se ce ne fosse bisogno - che l'inserimento, nel titolo della legge Boschi, del «contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni», non costituisce un punto qualificante della riforma, poiché, a rigore, con tale locuzione si può alludere, a rigore, solo a due disposizioni di scarsa importanza: il "tetto" imposto agli emolumenti dei consiglieri regionali nel limite dell'importo degli emolumenti dei sindaci ("nuovo" art. 122 comma 1) e il divieto di finanziamento ai gruppi politici presenti nei consigli regionali (art. 40 comma 2 della legge Boschi). Se invece con tale locuzione si intendesse alludere alla diminuzione del numero dei senatori - come spesso si fa dai sostenitori della riforma -, dovrebbe per contro essere obiettato che «il buon funzionamento delle istituzioni non è prima di tutto un problema di costi legati al numero di persone investite di cariche pubbliche (...) bensì di equilibrio fra organi diversi, e di potenziamento, non di indebolimento delle rappresentanze elettive» (L. Antonini, 2016.b, E. Cheli e V. Onida).

Per cui è sulle scelte istituzionali che l'elettore dovrebbe essere chiamato a esprimersi - abolizione del CNEL, riduzione dei senatori ecc. -, e non sul contenimento dei costi della politica (che, così come presentato agli elettori, non è altro che uno specchietto per le allodole!).

5. L'incostituzionalità dell'*Italicum*, "perno" della riforma Renzi-Boschi

Vi è poi un altro vizio di fondo che caratterizza la riforma Boschi. È a tutti noto che la *ratio* della dichiarazione d'incostituzionalità della legge n. 270 del 2005 (il c.d. *Porcellum*) era stata individuata nella sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale nella «*eccessiva divaricazione tra la compressione dell'organo di rappresentanza politica (...) e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto*».

Ma la maggioranza non dette il benché minimo peso alla sentenza della Consulta anche su questo punto. Anzi reiterò, nella sostanza, il *Porcellum*. Infatti ancorché l'*Italicum* apparentemente abbandoni il sistema delle liste bloccate previsto dal *Porcellum*, dichiarato in-

costituzionale dalla sent. n. 1 del 2014 (*cons. in dir.*, § 3.1)³, ciò nondimeno garantisce l'elezione dei 100 candidati capilista "bloccati". Del pari, ancorché l'*Italicum* preveda, al contrario del *Porcellum*, una soglia minima per l'attribuzione dei seggi, tale soglia non opererebbe in sede di ballottaggio, con la conseguenza che una lista, già col 25 per cento dei voti, potrebbe, grazie al premio di maggioranza, conseguire i fatidici 340 seggi.

Paradossalmente, in considerazione dell'impronta verticistica impressa alla riforma dall'*Italicum*, il rapporto tra legge costituzionale e legge elettorale è stato quindi invertito, con la conseguenza che è la legge elettorale, approvata per prima, a costituire il "perno" della riforma costituzionale, e non il contrario. È infatti l'*Italicum* ad individuare il vero obiettivo della legge costituzionale: «verticalizzare il potere e gestirlo senza ostacoli e limiti da parte di nessuno, cittadini compresi» (L. Carlassare; M. Volpi).

Si è però obiettato che non è «corretto "tarare" la riforma costituzionale» su una legge ordinaria come quella elettorale (G. Puccini, E. Rossi). Il che da un punto di vista teorico è condivisibile, ma non quando legge elettorale e riforma costituzionale perseguano lo stesso obiettivo. Con la conseguenza che la legge elettorale finisce per diventare un tutt'uno con la legge Boschi, in quanto "fatto normativo" potenzialmente idoneo ad influire sulle stesse norme costituzionali.

6. La violazione dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale

Le più gravi perplessità che sollevano gli articoli della riforma consistono nella violazione di due principi supremi dell'ordinamento costituzionale, non modificabili come esplicitamente affermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 1146 del 1988, nella quale la Corte si riservò di dichiarare l'incostituzionalità anche delle stesse leggi costituzionali che violassero tali supremi principi.

I principi supremi che vengono esplicitamente violati dalla riforma Boschi sono, in primo luogo, il principio della sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost. (ritenuto ineliminabile dalle sentenze nn. 18 del 1982, 609 del 1988, 309 del 1999, 390 del 1999, 1 del 2014 e, in

³ Corte cost., sent. n. 1 del 2014, *cons. dir.*: «Il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza prefigurato dalle norme censurate, inserite nel sistema proporzionale introdotto con la legge n. 270 del 2005, in quanto combinato con l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio, è pertanto tale da determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.). Esso, infatti, pur non vincolando il legislatore ordinario alla scelta di un determinato sistema, esige comunque che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi (sentenza n. 43 del 1961) ed assume sfumature diverse in funzione del sistema elettorale prescelto. In ordinamenti costituzionali omogenei a quello italiano, nei quali pure è contemplato detto principio e non è costituzionalizzata la formula elettorale, il giudice costituzionale ha espressamente riconosciuto, da tempo, che, qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita", ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare (BVerfGE, sentenza 3/11 del 25 luglio 2012; ma v. già la sentenza n. 197 del 22 maggio 1979 e la sentenza n. 1 del 5 aprile 1952)».

secondo luogo, il principio di eguaglianza (e di razionalità/ragionevolezza) di cui all'art. 3 Cost. (sentenze nn. 18 del 1982, 388 del 1991, 62 del 1992 e 15 del 1996).

6.1. La violazione del diritto di elettorato attivo come forma di esercizio della sovranità popolare

Secondo l'art. 1 comma 2 Cost. «La sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». Il principio è chiaro: esso sta a significare che, alludendo alle “forme” di esercizio della sovranità popolare, la Costituzione garantisce l'elettività diretta delle assemblee legislative (L. Carlassare; S. Gambino; A. Pace, 2014).

Ciò è stato bene evidenziato dalla stessa Corte costituzionale allorché, nella sent. n. 1 del 2014 (*cons. in dir.* n. 3.1), ha affermato che «*la volontà dei cittadini* espressa attraverso il voto (...) costituisce il principale strumento di manifestazione della *sovranità popolare*», per cui l'ineliminabile “principio supremo” è stato individuato nel senso che le “forme” di esercizio della sovranità popolare, per ciò che attiene alle elezioni politiche, sono soltanto quelle “dirette”. Il che, come esclude modelli elettorali come quelli del *Bundesrat* tedesco - improponibili nel nostro ordinamento perché hanno una diversa storia ultracentenaria alle proprie spalle -, esclude altresì le elezioni indirette per il tramite dei “grandi elettori” (v. *infra* in questo §).

Del resto, se il senso da dare all'art. 1 comma 2 Cost. non fosse quello originario (v. *infra*), si finirebbe con l'ammettere, contro la sentenza n. 1146 del 1988, che le forme di esercizio della sovranità popolare potrebbero essere liberamente modificate con legge costituzionale. E quindi la funzione legislativa ordinaria e *a fortiori* quella di revisione costituzionale potrebbero, come appunto previsto dalla legge Boschi, essere esercitate anche da organi non eletti direttamente dal popolo. Con il che verrebbe indebolito (se non addirittura smentito) «il principio supremo dell'appartenenza al popolo della sovranità, se non altro perché funzioni relevantissime, quali quella legislativa-costituzionale e legislativa ordinaria, ed equilibri politici fondamentali, quali quelli che mettono capo alla posizione del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale, risultano almeno in parte affidati ad organi non rappresentativi» (F. Sorrentino, 2016). Di qui la permanente attualità dell'interpretazione suggerita da Carlo Esposito uno dei massimi costituzionalisti italiani dello scorso secolo: «Il contenuto della democrazia non è che il popolo costituisca la fonte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere; non già che esso abbia solo il potere costituente, ma che a lui spettino i poteri costituiti; e che non abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l'esercizio della sovranità (che praticamente è tutto)».

E di qui, come già accennato, la violazione del “principio supremo” dell'art. 1 comma 2 Cost. da parte dei commi 2 e 5 del “nuovo” art. 57, i quali, con formulazione criptica e comunque contraddittoria, sembrerebbero contraddittoriamente prevedere (G. Zagrebelsky, U. De Siervo, 2016.b) che l'elezione dei senatori-consiglieri spetti bensì ai consigli regionali, che però dovrebbero “conformarsi al risultato” (!) delle elezioni regionali (v. *supra* § 2). Poiché tale norma si preoccupa soltanto delle elezioni dei consiglieri-senatori, va quindi avvertito che quel lambiccato correttivo previsto per i consiglieri regionali non varrebbe comunque per i senatori-sindaci. E quindi almeno sotto questo profilo non verrebbe meno il vizio di legittimità costituzionale di cui è affetto il “nuovo” art. 57.

Si è però sostenuto che quella dei senatori sarebbe un'elezione di "secondo grado" (E. Cheli)⁴ o "indiretta" (N. Lupo; A. Mastromarino). Il che è manifestamente errato, in quanto - come venne magistralmente evidenziato da Leopoldo Elia in critica ad passaggio inesatto nella sent. n. 98 del 1968 della Corte costituzionale (pedissequamente ripetuto nella sent. n. 50 del 2015) - *le elezioni indirette "in senso proprio" sono solo quelle di secondo grado*. Il che si verifica quando i "grandi elettori", eletti dal popolo, scelgono in Francia i senatori e, negli Stati Uniti, il Presidente della Repubblica. Altrimenti si finirebbe per sostenere - paradossalmente - che i cittadini italiani, quando eleggono i deputati e i senatori, eleggerebbero indirettamente anche il Presidente della Repubblica (L. Elia).

Fermo restando che il futuro Senato non avrebbe nulla in comune né col Senato francese, perché non sarebbe eletto da "grandi elettori" come in Francia; né col *Bundesrat* tedesco, perché le 16 Regioni (*Länder*) sono ivi rappresentate dai rispettivi governi, si è prospettato che il modello italiano si ispirerebbe, sia pure non integralmente, al *Bundesrat* austriaco (A. D'Atena, 2015), i cui componenti, come nella legge Boschi, sono eletti dalle assemblee dei *Länder*, ancorché non necessariamente tra i propri membri (art. 35 Cost. austriaca).

Deve però essere sottolineato che, diversamente dal nostro ordinamento - nel quale l'elezione "indiretta" violerebbe manifestamente l'art. 1 comma 2 della nostra Costituzione (v. *supra*) - l'elezione "indiretta" del *Bundesrat* da parte dei *Länder* austriaci non viola l'art. 1 della Cost. austriaca che, limitandosi a proclamare che «L'Austria è una Repubblica democratica. Il suo diritto emana dal popolo», non estende la sua garanzia anche alle "forme" d'esercizio della sovranità popolare.

Non è quindi un caso che il modello austriaco sia stato criticato per la sua carente legittimazione democratica (H. Schäffer; R. Bin, 2015.a) e per la logica strettamente ed esclusivamente partitica che lo caratterizza (A. D'Atena, 2015).

6.2. La violazione del principio supremo di eguaglianza/ragionevolezza

Passando alle violazioni del principio supremo di eguaglianza (implicito nel quale sussiste il principio di razionalità/ragionevolezza) (art. 3 Cost.), la prima e più evidente violazione consiste nella macroscopica differenza numerica dei deputati (630) rispetto ai senatori (100), che rende praticamente irrilevante - nelle riunioni del Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica e dei componenti laici del CSM - la presenza dei senatori a fronte del soverchiante numero dei deputati.

Sempre sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza/razionalità, l'art. 3 Cost. è altresì violato dalla disposizione, secondo la quale i consiglieri regionali dovrebbero

⁴ In questo equivoco cadono anche gli anonimi redattori de *La riforma costituzionale. Disegno di legge costituzionale A.C. 2613-D. Schede di lettura*, Camera dei deputati. Servizio studi, n. 216/12. Parte prima – Aprile 2016, pp. 32 e 38, secondo i quali «Per il Senato, dunque, oltre diminuire in maniera rilevante il numero dei componenti, l'elezione popolare diretta viene sostituita, per 95 membri, da un'elezione di secondo grado».

eleggere, tra i propri colleghi, 74 senatori «in conformità delle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi» (*supra* § 2). Ma «se “in conformità” significa che i Consigli non dispongono di scelta autonoma, l’elezione non è più un’elezione, ma è una ratifica» (G. Zagrebelsky). Tanto valeva allora ribadire l’elettività diretta in capo ai cittadini, come proclama l’art. 1 comma 2 Cost., e come pretendeva la minoranza PD.

Il principio di eguaglianza, sotto il profilo della proporzionalità, viene poi ulteriormente contraddetto nell’attribuire al Senato, composto da 100 componenti, il potere di eleggere due giudici costituzionali, mentre alla Camera dei deputati, composta da 630 membri, verrebbe attribuito il potere di eleggerne solo tre. Il che non supererebbe il vaglio della ragionevolezza non solo perché i 630 deputati sono proporzionalmente penalizzati, ma anche perché una siffatta innovazione introdurrebbe nella Corte costituzionale «una pericolosa logica corporativa che potrebbe fortemente irrigidire i rapporti interni» (U. De Siervo, 2016.b).

Altrettanto stravagante è la nomina presidenziale dei cinque senatori, definita un “ir-cocervo” (R. Bin, 2015.a; E. Rossi). E ciò per due motivi. In primo luogo, essendo nominati dal Presidente della Repubblica per sette anni - come lo stesso Capo dello Stato -, potrebbero subirne l’influenza. In secondo luogo è paradossale che cinque illustri personalità «che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario» vadano ad esercitare il loro alto magistero culturale in un organo che, *formalmente*, rappresenterebbe le istituzioni territoriali.

L’ultima irrazionalità, ma la più grave in quanto caratterizza la struttura e il funzionamento del “nuovo” Senato, è data dalla duplicità delle funzioni esercitate dai senatori, che non tiene conto del fatto che, pur essendo le attribuzioni del Senato diminuite, esse sono ancora molte e gravose e vanno ben oltre la mera rappresentanza delle istituzioni territoriali.

Ho ricordato che il Senato, secondo il “nuovo” art. 55 comma 4, rappresenterebbe *formalmente* le istituzioni territoriali, ma se approfondiamo l’analisi delle disposizioni ci avvediamo che il Senato continuerebbe a rappresentare lo Stato e non le Regioni, le Province (decostituzionalizzate) e i Comuni, in quanto è nella sua veste di organo dello Stato-persona, che parteciperebbe all’esercizio della funzione legislativa ordinaria e costituzionale. Inoltre è sempre in tale veste che eserciterebbe «le funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l’Unione Europea»; che parteciperebbe «alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi»; che valuterrebbe «le politiche pubbliche e dell’attività delle pubbliche amministrazioni»; che verificherebbe «l’impatto delle politiche dell’Unione europea sui territori»⁵; che concorrerebbe «ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge» e che verificherebbe «l’attuazione delle leggi dello Stato» (attribuzione, quest’ultima, che spetterebbe in esclusiva al Senato!). Di

⁵ Nel Regno Unito la valutazione delle politiche pubbliche, per la loro delicatezza e complessità, costituisce il compito di più organismi appositi, esterni al Parlamento, tra cui il NOA-*National Audit Office*. Per contro, nella riforma Boschi, non è stato recepito il suggerimento, assai ragionevole, di raccordare a tal fine il Senato «con istituzioni centrali variamente coinvolte nelle decisioni o nei controlli sulla gestione anche finanziaria degli enti autonomi (Conferenza Stato-Regioni, Corte dei conti, Ufficio del bilancio)» (C. Pinelli, 2015).

talché il Senato continuerebbe ad essere organo dello Stato e i senatori continuerebbero, quando fanno i senatori, a rappresentare la Nazione, ancorché - a detta del *Premier* (S. Settis) - il loro mandato senatoriale sarebbe «connesso alla carica ricoperta a livello regionale o locale» (*sic!*).

Ciò nondimeno, i 95 senatori eletti continuerebbero a svolgere *part-time* la funzione di consigliere regionale o sindaco ancorché il “nuovo” art. 64 comma 6 richieda ai membri del Parlamento, e non della sola Camera, «di partecipare alle sedute dell’Assemblea e ai lavori delle Commissioni». Pertanto essi svolgerebbero insufficientemente - e quindi male - sia la funzione di senatore sia quella di consigliere regionale o di sindaco, con manifesto pregiudizio per la funzionalità di entrambi tali organi collegiali. Qualora infatti i senatori adempissero puntualmente sia ai doveri dell’ufficio di senatore sia a quello di consigliere regionale o di sindaco, la loro presenza media nelle riunioni del Senato non supererebbe la metà dei componenti, a meno che, nel regolamento interno del Senato, non venisse prevista la doverosa partecipazione dei senatori solo in tre giorni della settimana. Per cui si è opportunamente suggerito (C. Fusaro, E. Rossi), in analogia con il Parlamento europeo, di ricorrere all’istituto delle sessioni, che andrebbe però modellato, quanto alla durata delle sessioni e al relativo calendario, in accordo col programma dei lavori della Camera dei deputati al fine di evitare che, nei periodi di assenza dei senatori, possano determinarsi dei pregiudizi a danno del Senato.

Già alla luce di queste considerazioni critiche, sarebbe stato assai più logico: a) passare al monocameralismo col sistema elettorale proporzionale e col potenziamento dei diritti delle opposizioni; oppure b) trasformare il Senato, eletto dai consigli regionali, in mero organo consultivo (A. Pace, 2014). Ma non sminuire il “nuovo” Senato in un organo *part-time*, con la falsa motivazione della riduzione dei costi della politica (v. *supra* § 4).

È bensì vero che, anche negli Stati Uniti, i senatori sono solo 100, ma è altrettanto vero che ciascuno di loro ha però uno *staff* potenziale di ben 34 persone per poter efficacemente lavorare con l’autorevolezza loro riconosciuta anche all’estero (S.S. Smith, J.M. Roberts, R.J. Vander), mentre i loro colleghi italiani, lavorando *part-time*, non avrebbero nemmeno il tempo necessario per esercitare tutte le funzioni connesse alle due cariche.

In compenso, oltre all’insindacabilità per i fatti posti in essere nell’esercizio delle proprie funzioni, i senatori-consiglieri regionali o sindaci godrebbero comunque dell’immunità “personale” ex art. 68, comma 3 Cost. Il che ha suscitato malevole, ma non infondate interpretazioni, correndo così il rischio, il Senato, di essere trasformato in un *refugium peccatorum* in conseguenza dell’attuale abnorme numero dei consiglieri regionali indagati (o addirittura rinviati a giudizio).

7. Le finalità accentratrici della riforma Renzi-Boschi quanto alla forma di Stato e alla forma di governo

Le finalità accentratrici della riforma Boschi vengono perseguite sia a livello di forma di Stato, con riferimento ai rapporti Stato-Regioni, sia a livello della forma di Governo.

7.1. Il rapporto Stato-Regioni.

Nei rapporti tra Stato e Regioni di diritto comune la riforma prevede una netta inversione di tendenza rispetto alla legge cost. n. 3 del 2001, ma non nei rapporti con le Regioni di diritto speciale, garantite da specifiche leggi costituzionali, che da questa riforma «uscirebbero addirittura rafforzate» essendo prevista la necessaria intesa per le future modifiche statutarie (U. De Siervo, 2016.a). Inoltre alle Regioni speciali non si applicherebbero gli indicatori dei “costi standard”, invece imposti alle Regioni ordinarie dal “nuovo” art. 119 comma 3 (L. Antonini, 2015.a).

Nei confronti delle Regioni di diritto comune viene invece abolita la legislazione concorrente - che invece resta per le Regioni speciali - che da taluni è stata considerata la causa dell'enorme contenzioso “costituzionale” tra Stato e Regioni a partire dal 2001 (indicazioni in E. Rossi), mentre da altri la causa del contenzioso è stata attribuita agli apparati ministeriali (R. Bin, 2015) o «alla pessima redazione delle disposizioni del Titolo V ed alla difficile convivenza delle materie esclusive statali con le competenze regionali» (U. De Siervo, 2016.b; P. Caretti, 2016).

Quale ne sia stata la causa, la riforma Boschi ha ricondotto alla competenza esclusiva dello Stato talune materie troppo generosamente (o distrattamente) attribuite nel 2001 alla competenza regionale concorrente⁶. La riforma è però andata ben oltre assumendo le dimensioni di una slavina, trascinando anche quelle materie che riguarderebbero perfino il cuore di ogni assetto autonomistico (U. De Siervo, 2016.b), quali le politiche sociali, la tutela della salute, il governo del territorio, l'ambiente e il turismo. Il risultato è che le materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato raggiunge una cinquantina circa, affastellate in 21 lettere dalla a) alla z) (E. Rossi, 2016).

Una slavina inutile, quanto meno dal punto di vista logico. Se infatti la volontà del Governo era quella di ridurre ai minimi termini la competenza legislativa regionale e di ampliare, corrispondentemente, la competenza legislativa esclusiva dello Stato, sarebbe stato assai più lineare tornare alla versione originaria del 1947, attribuendo la competenza generale allo Stato e le competenze nominate alle Regioni.

Si è invece seguita un'impostazione discutibile. Nel “nuovo” art. 117 comma 2, oltre a tutta una serie di materie integralmente assegnate alla competenza legislativa esclusiva statale, si è prevista la competenza esclusiva dello Stato a dettare esclusivamente «*disposizioni generali e comuni*» sulle seguenti materie: «... per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare» (lett. m), «... sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica» (lett. n) «... sull'istruzione e formazione professionale» (lett. o), «... sulle attività culturali e sul turismo» (lett. s) e «... sul governo del territorio» (lett. u) nonché «*disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni*» (lett. p).

⁶ Ordinamento delle comunicazioni, grandi reti di trasporto, produzione e distribuzione nazionale dell'energia, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ecc.

Competenza legislativa esclusiva che di per sé non si estende alle norme di attuazione (v. Corte cost. sent. n. 200 del 2009, in tema di norme generali sull'istruzione»), ma alla quale non corrisponde, nel successivo comma 3, la normativa regionale di attuazione delle «disposizioni generali e comuni» indicate nel comma 2, come ci si aspetterebbe (R. Bifulco)⁷. Vi corrisponde invece la previsione di una competenza legislativa regionale, parimenti esclusiva, relativa ai profili organizzativi delle attività previste nel comma 2, quali la «programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali» (quanto alla lett. m); la disciplina «in materia di servizi scolastici» e di «promozione del diritto allo studio, anche universitario» (quanto alla lett. n); la «promozione (...) e organizzazione in ambito regionale (...) della formazione professionale» (quanto alla lett. o); la «pianificazione del territorio regionale» (quanto alla lett. u); la «promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione ed organizzazione regionale del turismo» (quanto alla lett. s).

Dal che discende che, con riferimento alle materie nelle quali la potestà legislativa esclusiva statale consiste nella mera previsione delle anzidette disposizioni generali e comuni, la corrispondente potestà legislativa d'attuazione non è stata attribuita a chicchessia. Ciò indurrebbe giocoforza a sostenere che la competenza legislativa regionale concorrente, uscita dalla porta, rientrerebbe dalla finestra (G. Serges; E. Gianfrancesco; *contra* A. Morrone), a meno che, in forza di un'interpretazione centralistica, si ritenesse doversi applicare alla specie il "nuovo" art. 116 comma 3 che consente allo Stato, anche su richiesta delle Regioni, di estendere, di volta in volta, «ulteriori forme e condizioni di autonomia» in taluni settori, tra i quali alcuni di quelli sopra elencati. Il che però sarebbe il frutto di un'interpretazione, non già una consapevole scelta del legislatore costituzionale.

L'elenco delle competenze esclusive regionali si conclude con una clausola residuale, in forza della quale spetterebbe alle Regioni - e non, sorprendentemente, allo Stato - la potestà legislativa «in ogni materia non espressamente non riservata alla competenza esclusiva dello Stato» (critico U. De Siervo, 2015). Il che, qualora la legge Boschi entrasse in vigore, sarebbe suscettibile di determinare conflitti a iosa, in quanto tra le materie implicitamente riservate alle Regioni ve ne sono di notevole importanza quali la circolazione stradale, i lavori pubblici, l'industria, l'agricoltura, l'artigianato, l'attività mineraria (la ricerca del petrolio!), le cave, la caccia e la pesca (U. De Siervo, 2016.a). A meno che non si condivida la tesi secondo la quale, alla luce della pregressa giurisprudenza costituzionale, una siffatta riserva "implicita" in favore delle Regioni *dovrebbe* ritenersi condizionata dall'inesistenza, su quella data materia, di esigenze di carattere unitario (A. Morrone). Ciò che però costituirebbe un'interpretazione dottrinale e non una consapevole scelta del legislatore costituzionale.

A conferma della svolta centralistica, è stata infine introdotta una clausola di supremazia statale (condivisa da E. Cheli, 2016, e da R. Bin, 2016, ma criticata da A. D'Atena, 2015; L. Antonini, 2015.a,b; U. De Siervo, 2016.a; G. Scaccia) - grazie alla quale una legge

⁷ Secondo R. Bifulco le disposizioni generali e comuni «chiaramente sottendono e rimandano a un'ulteriore legislazione da parte regionale». Poiché però non esistono, nel "nuovo" titolo V, competenze legislative diverse da quella "esclusiva", ne segue che la potestà di attuazione delle Regioni non potrebbe ritenersi implicita nella previsione di una potestà legislativa esclusiva statale di natura "generale" (*contra*, C. Pinelli, 2016.b).

dello Stato, senza alcun limite di materia - e pur non rientrando tra le leggi bicamerali di cui al “nuovo” art. 70 comma 1 Cost. (U. De Siervo, 2016.b) - potrebbe intervenire in materie di competenza delle Regioni «quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell’interesse nazionale» (“nuovo” art. 117 comma 4). È bensì vero che nel procedimento di approvazione di tale legge è previsto l’esame da parte del Senato nel termine di 10 giorni dalla data di trasmissione, ma la Camera potrebbe non conformarsi alle modifiche che siano state «proposte dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei suoi componenti» (così il “nuovo” art. 70 comma 4).

Si è inoltre prospettato che una siffatta competenza dello Stato potrebbe assumere «il carattere di una clausola-vampiro, in grado di svuotare l’intero riparto costituzionale delle competenze fissato dalle altre parti dell’art. 117» (A. D’Atena, 2015), ma è più probabile, come è stato sottolineato (G. Scaccia), che, alla luce della pregressa giurisprudenza (sent. n. 177 del 1988), la Corte costituzionale sottoporrebbe a “scrutinio stretto” l’esame dei presupposti della legge.

In conclusione, da un modello “solidale” di leale collaborazione (G. Azzariti, 2014) e di compenetrazione di competenze nel quale le competenze «trasversali e la chiamata in garanzia rispondevano all’esigenza di rendere visibile che non era possibile dividere ambiti materiali e interessi di vita che sono inscindibilmente connessi» (G. Scaccia), si è passati, con la riforma Boschi, ad un modello nel quale lo Stato eserciterebbe, grazie alla clausola di supremazia, «poteri gerarchici nei confronti delle Regioni» disponendo «liberamente della linea della competenza» (G. Scaccia). Si è pertanto sostenuto che lo Stato “regionale” verrebbe degradato ad un livello «prevalentemente amministrativo» (E. Cheli, 2016; G. Scaccia, 2016; *contra* C. Pinelli 2016.b; A. Morrone).

È bensì vero che, in controtendenza, il Senato verrebbe trasformato in un organo di rappresentanza diretta del “potere regionale”. Ma questo riconoscimento - più formale che sostanziale in quanto lo Stato italiano non è federale ma anzi, con la riforma Boschi, diverrebbe più centralistico di prima - avrebbe soltanto il sapore di un contentino, sol che si considerino le irrazionalità che ne caratterizzano la composizione e lo *status* dei suoi componenti (v. *supra* § 6.2).

7.2. La forma di governo

Quanto alla forma di governo, il nostro ordinamento, grazie all’*Italicum* che trasformerebbe «il voto al partito del *leader* che vince le elezioni» in «un’investitura democratica quasi-diretta del capo del Governo» (S. Gambino); grazie all’attuale titolarità in capo al *Premier* anche della carica di segretario nazionale del partito di maggioranza; grazie all’eliminazione del Senato come potenziale contro-potere⁸ e alla mancata previsione di effettivi contro-poteri, si

⁸ È ben vero che non di rado la “navetta” sia servita a interessi di bottega (ma non solo da parte del Senato!), è però altrettanto vero che talvolta la presenza della seconda Camera ha evitato l’approvazione di discutibilissime leggi. V. ad esempio il d.d.l. del governo Berlusconi relativo alla modifica della disciplina delle intercettazioni, sul quale v. il volume *PD Intercettazioni. Come il PD ha fermato la “legge bavaglio”*, Camera dei deputati, Roma, 2011.

orienterebbe *di fatto* verso un “premierato assoluto” e non in virtù di poteri formali come nella riforma Berlusconi del 2005. Col duplice rischio, connesso all'uomo solo al comando, «di produrre eccessivi squilibri di rappresentanza» (V. Onida, 2016.b; *contra* C. Pinelli, 2016.a) e di condizionare gli stessi poteri del Presidente della Repubblica.

Detto ciò, la potestà normativa, primaria e secondaria, del Governo è sostanzialmente rimasta la stessa. Quanto alla decretazione d'urgenza, essa è stata finalmente allineata all'art. 15 della legge n. 400 del 1988 anche grazie alla recente giurisprudenza costituzionale, ma con alcune specificazioni che consentono al Governo, grazie alla c.d. clausola “vampiro”, di intervenire addirittura con decreto legge (artt. 77 comma 6, 70 comma 4 e 117 comma 4) sulle materie riservate alla competenza esclusiva delle Regioni (v. *supra* § 7.1). In tal caso l'esame del decreto verrebbe però effettuato anche dal Senato «entro 30 giorni dalla loro presentazione alla Camera dei deputati». La conversione del decreto legge avverrebbe non entro 60 giorni, ma entro 90 giorni qualora il Presidente della Repubblica «abbia chiesto una nuova deliberazione» (critica sul punto M. Manetti, 2015).

Merita infine di essere notata l'ennesima stranezza della legge Boschi. Mentre l'esame, da parte del Senato, dei “decreti legge” vampiro deve avvenire entro 30 giorni dalla data di trasmissione, quando si tratti di una “legge” vampiro, il termine è di 10 giorni. Il che, logicamente, avrebbe dovuto essere l'opposto per ragioni d'urgenza.

Le anzidette modifiche all'art. 77 Cost. sono certamente meritevoli di apprezzamento ancorché la Corte costituzionale le avesse già in parte anticipate nella sua giurisprudenza. Stride invece l'assenza di una benché minima modifica, a garanzia del Parlamento, della normativa costituzionale relativa alla legislazione delegata, a proposito della quale la giurisprudenza costituzionale è purtroppo alquanto permissiva con riferimento sia ai principi e criteri direttivi sia con riferimento all'oggetto, che per Costituzione dovrebbe essere “definito”. Ma sarebbe stato ingenuo aspettarsi un intervento del genere da una riforma favorevole al premierato assoluto.

Il “nuovo” potere del Governo, a cui sopra ho accennato, è quello di far approvare dalla Camera dei deputati, entro 70 giorni dalla deliberazione d'urgenza dell'assemblea, i disegni di legge ritenuti essenziali per l'attuazione del programma di governo (così il “nuovo” art. 72 comma 7). Innovazione in sé e per sé condivisibile. Ma che suscita il timore che il Governo - grazie a capziose interpretazioni in senso estensivo sia del concetto di “programma di governo”, sia del concetto di “attuazione del programma” - potrebbe ulteriormente restringere lo spazio per le iniziative parlamentari, già limitate a meno del 20 per cento del tempo complessivo. Infatti, sarebbe stato preferibile che questo potere del Governo fosse stato previsto a livello regolamentare, così come, sempre a livello parlamentare, si sarebbe potuto garantire, nella calendarizzazione dei lavori, uno spazio per le iniziative legislative parlamentari.

Il «rafforzamento della collocazione del Presidente del Consiglio nel circuito istituzionale», unanimamente registrato (B. Caravita), deriverebbe però anche dal cumulo, nella stessa persona, delle cariche di Presidente del Consiglio dei ministri e di segretario nazionale del partito di maggioranza, in conseguenza del quale il *Premier* sarebbe in grado di influire sulle organizzazioni periferiche di partito e quindi, indirettamente, sui consigli regionali.

Il che molto dipenderà dalla futura legge elettorale che se non si ispirasse al modello territoriale degli stati federali (v. *infra* § 8), ma a quello politico-partitico, potrebbe consentire al *Premier* di intervenire sulle strutture locali del suo partito e sulle relative rappresentanze senatoriali.

7.3. Procedimenti legislativi, sindacato parlamentare e referendum

7.3.1. La Camera dei deputati, con la legge Boschi, eserciterebbe, collettivamente col Senato, la funzione di revisione costituzionale e la funzione legislativa in un numero limitato di importanti materie elencate nel “nuovo” art. 70 comma 1. Nelle restanti materie eserciterebbe in esclusiva la funzione legislativa con l'intervento eventuale del Senato. La Camera eleggerebbe da sola tre giudici costituzionali. Nel Parlamento in seduta comune, con la maggioranza dei due terzi, eleggerebbe praticamente da sola, sia un terzo dei componenti del CSM, sia il Presidente della Repubblica (o, in caso di insuccesso, con i tre quinti dell'assemblea o, infine, dei soli votanti). Il che renderebbe a tal fine irrilevante, come già avvertito, il voto dei 100 senatori. Non ritengo probabile che essendo sufficiente, dal settimo scrutinio, «la maggioranza dei tre quinti dei votanti», si corra il rischio di un'elezione presidenziale grazie al voto di soli 15 parlamentari (S. Settis). In teoria ciò sarebbe possibile, ma non in concreto essendo intuitiva la presenza, al momento del voto, di tutti quei parlamentari che siano ostili agli accordi intercorsi tra i partiti più rappresentati sul nome del futuro Presidente .

7.3.2. I procedimenti legislativi disciplinati dalla riforma Boschi dai tre attuali (il procedimento normale, quello di conversione dei decreti legge e quello costituzionale) sono diventati otto, secondo una classificazione (G. Azzariti, 2016) che considera l'*iter* di volta in volta seguito: 1) procedimento bicamerale paritario che ricorre nei 16 ambiti materiali indicati dall'art. 70 comma 1. Tali leggi, «ciascuna con oggetto proprio», potrebbero «essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate», per cui, qualora non avessero un oggetto proprio, potrebbero essere dichiarate incostituzionali (E. Rossi); 2) procedimento tendenzialmente monocamerale ma con intervento eventuale del Senato nelle restanti materie (art. 70 commi 2 e 3); 3) procedimento relativo alla c.d. clausola “vampiro”, tendenzialmente monocamerale, ma con possibilità d'intervento del Senato entro i 10 giorni dalla data di trasmissione da parte della Camera (art. 70 comma 4); 4) procedimento monocamerale (non paritario) per le leggi di bilancio e rendiconto consuntivo, ma con esame obbligatorio del Senato e possibili proposte di modifica, da parte del Senato, entro 15 giorni dalla data di trasmissione (artt. 70 comma 5 e 81 comma 4); 5) procedimento monocamerale per i disegni di legge con approvazione a “data certa”, inapplicabile però alle leggi elettorali, alle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati, alle leggi di amnistia e indulto e alle leggi di bilancio (art. 72 comma 7); 6) procedimento di conversione dei decreti legge con eventuale partecipazione del Senato (art. 77 commi 2 e 3); 7) procedimento “speciale” monocamerale relativo all'approvazione delle leggi elettorali con possibilità di controllo preventivo da parte della Corte costituzionale (art. 73 comma 2); 8) procedimento monocamerale, attivato dal Senato con deliberazione a maggioranza assoluta, con la quale viene richiesto alla Camera

di procedere all'esame di un disegno di legge che la Camera dovrebbe esaminare e sul quale dovrà "pronunciarsi" (?) entro sei mesi dalla data di deliberazione (art. 71).

La riforma Boschi, che si era proposta «l'obiettivo di semplificare il procedimento di formazione delle leggi ritenuto, non a torto, troppo farraginoso nel sistema attuale di bicameralismo perfetto», è invece riuscita nel capolavoro di passare da uno a otto distinti *iter* (G. Azzariti, 2016). Col rischio, secondo la maggioranza degli studiosi, di non infrequenti conflitti procedurali, che potrebbero addirittura configurare - data l'inadeguatezza dell'«intesa non procedimentalizzata tra i presidenti delle due Camere» ("nuovo" art. 70 comma 6) - vizi di costituzionalità, di natura procedimentale, di competenza della Corte costituzionale (G. Brunelli, P. Caretti, 2016, E. Cheli, 2016; G. Piccirilli; *contra* però M. Manetti, 2015).

Di qui, sotto un profilo più generale, l'intuitiva importanza del Presidente del Senato nel procedimento legislativo (e quindi la delicatezza della scelta della persona), sia sotto il profilo dell'indipendenza dell'organo (nell'ottica del Parlamento), sia, all'opposto, per poter influire sui lavori del Senato (nell'ottica dell'esecutivo).

7.3.3. A proposito degli strumenti di democrazia diretta, la riforma Boschi introduce due novità. La prima - priva però di effetto immediato - aggrava notevolmente l'iniziativa legislativa popolare elevando il numero minimo dei sottoscrittori da 50 mila a 150 mila, ma prescrivendo che i tempi, le forme e i limiti siano finalmente garantiti dai regolamenti parlamentari ("nuovo" art. 71 comma 3). Il che, in verità, avrebbe dovuto essere previsto già da tempo anche in assenza di questa specificazione.

La seconda novità (immediatamente efficace) è relativa al referendum abrogativo. In forza di essa è previsto - scritto in pessimo italiano - che «La proposta soggetta a referendum» si ritiene approvata dalla «maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati» «se avanzata da ottocentomila elettori» ("nuovo" art. 75 comma 4). Il che verrebbe senz'altro incontro alle istanze referendarie⁹. Ciò nondimeno non si devono nemmeno nascondere le difficoltà derivanti dal distacco dalla politica, in conseguenza del quale la raccolta di 300 mila ulteriori firme rappresenta un ostacolo pressoché insormontabile nei tre mesi previsti.

Quanto ai referendum popolari propositivi e d'indirizzo, la legge Boschi ("nuovo" art. 71 comma 4) si limita a rinviare ad un'altra futura legge costituzionale, per cui il "nuovo" art. 71 comma 4 si risolve in una mera promessa, anche se i sostenitori del Sì ne parlano come di un risultato acquisito (I. Nicotra).

Di notevole importanza, ancorché abbia sollevato delle perplessità da parte degli ambienti della stessa Corte costituzionale, è la possibilità di sottoporre le leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, al giudizio preventivo della Corte costituzionale, ad istanza di almeno un quarto dei componenti del Senato della Repubblica. Stupisce però che non sia stata colta l'occasione per sottoporre alla

⁹ Infatti mentre nei referendum del 2011 il *quorum* fu di poco inferiore ai 25 milioni di elettori, allora abbondantemente superato, a seguito invece della modifica della legge Boschi, il *quorum* scenderebbe a meno di 18 milioni in considerazione dei risultati elettorali del 2013.

Corte costituzionale la decisione sulla ineleggibilità e incompatibilità dei deputati e dei senatori, da sempre auspicata dalla più autorevole dottrina.

7.3.4. Per ciò che attiene al sindacato parlamentare, essendo stato eliminato il Senato come contropotere esterno - che è falso affermare che non sia mai stato esercitato¹⁰ -, avrebbero dovuto essere doverosamente previsti quanto meno dei contropoteri “politici” interni.

Il che non è avvenuto nel testo della riforma in quanto il “nuovo” art. 64 rinvia ai regolamenti delle due Camere la garanzia dei «diritti delle minoranze parlamentari» e al regolamento della Camera dei deputati la «disciplina lo statuto delle opposizioni». Essendo però, i regolamenti parlamentari approvati a maggioranza dei componenti dell’assemblea, è di tutta evidenza che, grazie all’*Italicum*, sarà il partito di maggioranza a condizionare il destino dei diritti delle opposizioni (giustamente critica sul punto M. Manetti, 2015).

Lo stesso deve ripetersi anche per la disciplina regolamentare dell’iniziativa legislativa popolare, di cui ho fatto un cenno poco sopra, anch’essa condizionata dal voto della maggioranza assoluta della Camera dei deputati.

Quanto alle inchieste parlamentari, il “nuovo” art. 82, mentre con riferimento alle inchieste della Camera ribadisce, *mutatis mutandis*, l’enunciato tuttora vigente, con riferimento alle inchieste senatoriali, quanto al Senato prevede che esso possa «disporre inchieste (soltanto) su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali». Il che, a ben vedere, contraddice il principio del diritto parlamentare, non solo italiano, secondo il quale il potere d’inchiesta parlamentare è strumentale a tutte le competenze materiali dell’assemblea (A. Pace, 1973). E poiché, come sottolineato in precedenza (*supra* § 6.2), il Senato è organo dello Stato-persona e non degli enti territoriali, a maggior ragione è irrazionale la limitazione del potere d’inchiesta del Senato alle sole materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali.

Rimane comunque grave la reiezione degli emendamenti dei senatori Casson, Chiti e Morra con i quali si era proposto di attribuire a un quarto dei componenti della Camera dei deputati il potere istitutivo delle commissioni parlamentari d’inchiesta, che sarebbero state presiedute da un deputato della minoranza.

8. Sulla rappresentatività non territoriale del futuro Senato

Si è già visto come, nell’esercizio delle funzioni elencate nel “nuovo” art. 55 comma 4, il Senato eserciti funzioni statali. Il che ulteriormente evidenzia l’errore di fondo di averne attribuito l’elettività ai consigli elettorali e non ai cittadini.

In uno Stato “regionale” come il nostro, la statuizione che il Senato rappresenti «le istituzioni territoriali» costituisce infatti una “bestemmia” (M. Dogliani), in quanto soltanto nello Stato federale sono rappresentati i singoli Stati-membri, i *Länder* o le province. Di qui la

¹⁰ V. *supra* la nota 8.

conclusione che, nonostante tale enunciato, il Senato resterebbe organo dello Stato, tanto più che nella legge Boschi non si rinvergono spunti per sostenere che il Senato rappresenterebbe i “territori” come tali (N. Lupo).

Infatti, perché potesse ritenersi che il “nuovo” Senato rappresenti i territori, il numero dei senatori dovrebbe essere identico per ciascuna regione, quale ne sia l’estensione e quanti ne siano i residenti, solo così essendo tutelata la pari sovranità dei singoli Stati (come chiaramente spiegato da A. Hamilton e [o da J. Madison?] nella lettera n. 62 dei *Federalist Papers*). Ed in effetti l’originaria versione del “nuovo” dell’art. 57 Cost. (d.d.l. n. 1429), oltre alla significativa presenza, nel Senato delle Autonomie, dei Presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano, prevedeva, per ogni Regione, due membri eletti dal Consiglio regionale e due sindaci eletti da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione. Ma tale soluzione non arrivò nemmeno alla prima lettura, per cui, per quel che attualmente risulta ¹¹, l’ammontare dei seggi cambierebbe a seconda della popolazione delle Regioni: da 14 seggi la Lombardia a 2 la Basilicata.

Quanto poi al vincolo di mandato - determinante perché la natura della rappresentanza sia “territoriale” e non “politica” - il “nuovo” art. 67 Cost. lo esclude non solo per i deputati, ma anche per i senatori. Ora, è bensì vero che la natura territoriale dell’ente territoriale non sempre ne assorbe la natura politica, come appunto dimostra l’esperienza statunitense (N. Lupo), ma da qui a sostenere che il Senato avrebbe natura “territoriale” senza la pari rappresentanza delle Regioni e senza nemmeno il vincolo di mandato (C. Pinelli, 2016.b), il passo sembra oltremodo eccessivo.

Escluso quindi, dalla maggioranza dei costituzionalisti, che il “nuovo” Senato rappresenterebbe i territori regionali (R. Bin, 2015.a; G. Brunelli; F. Sorrentino; P. Caretti, 2016; V. Onida, 2016.a), ne risulta confermata la rappresentatività politico-partitica in un contesto certamente più centralistico di prima. Quindi, la statuizione che «il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali» non esplica alcuna conseguenza pratica.

9. Conclusioni

La legge Boschi è una legge di riforma dal contenuto disomogeneo che conseguentemente coarctica la libertà di voto degli elettori che hanno a disposizione un solo voto mentre i quesiti, nella specie, sono almeno tre. La riforma Boschi è stata approvata dalle Camere nonostante la Corte costituzionale, con la sent. n. 1 del 2014, avesse dichiarato l’incostituzionalità della legge elettorale (c.d. *Porcellum*) sulla cui base era stata eletta la XVII legislatura. Privilegia, grazie alla nuova legge elettorale (c.d. *Italicum*) - sotto questo profilo, identica alla precedente -, la governabilità sulla rappresentatività prevedendo di fatto un “premierato assoluto”. Contraddice la sovranità popolare - di cui «la volontà dei cittadini, espressa attraverso il voto, costituisce il principale strumento» (Corte cost., sent. n. 1 del 2014) - attribuendo ai consigli regionali, e non ai cittadini, il diritto di eleggere il Senato. Ri-

¹¹ *La riforma costituzionale. Disegno di legge costituzionale A.C. 2613-D. Schede di lettura*, cit., p. 35.

badisce la spettanza al Senato della funzione legislativa e di quella di revisione costituzionale ancorché esso sia privo di legittimazione democratica. Prevede che i senatori esercitino anche le funzioni di consigliere regionale e di sindaco, senza considerare che la duplicità delle funzioni impedirebbe il puntuale adempimento delle importanti e onerose funzioni sia legislative sia di controllo connesse alla carica senatoriale. Amplia il potere d'iniziativa legislativa del Governo mediante disegni di legge attuativi del programma di governo da approvare entro 70 giorni dalla deliberazione d'urgenza dell'assemblea, restringendo ulteriormente gli spazi per l'iniziativa legislativa parlamentare. Sottodimensiona irrazionalmente la composizione del Senato (100 senatori) rispetto alla composizione della Camera dei deputati (630 deputati) rendendo irrilevante il voto dei senatori nelle riunioni del Parlamento in seduta comune. Prevede almeno otto tipi diversi di approvazione delle leggi ordinarie con pregiudizio per la funzionalità della Camera e il rischio di vizi di costituzionalità. Elimina il Senato come contro-potere politico esterno della Camera dei deputati, senza compensarne l'eliminazione con la previsione di contropoteri interni, quale il diritto delle minoranze qualificate di istituire inchieste parlamentari. Elimina, nei rapporti dello Stato con le Regioni, la potestà legislativa concorrente delle Regioni senza prevedere una potestà d'attuazione nelle materie nelle quali lo Stato si limiterebbe a dettare «disposizioni generali e comuni». Attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materie quali le politiche sociali, la tutela della salute, il governo del territorio, l'ambiente e il turismo che costituiscono il cuore dell'autonomia legislativa regionale. Dimentica di attribuire a chicchessia (Stato o Regioni) la competenza legislativa esclusiva in materia di circolazione stradale, di lavori pubblici, di industria, agricoltura, artigianato, attività mineraria, cave, caccia e pesca, con la conseguenza di non attenuare e tanto meno risolvere il problema del contenzioso costituzionale Stato-Regioni. Mi fermo qui anche se potrei continuare a lungo.

Prima di concludere, merita di essere ricordato che sia dall'ex Presidente Napolitano sia dalla Ministra Boschi si è pubblicamente ammesso che questa riforma richiederebbe degli "aggiustamenti" necessari. Senza che entrambi si siano resi conto che le loro affermazioni pongono in dubbio la superiorità formale e sostanziale delle modifiche costituzionali da loro caldegiate.

Una costituzione è infatti rigida perché è intrinsecamente superiore a tutti gli atti normativi che compongono l'ordinamento e non per il fatto che sarebbe modificabile secondo il procedimento speciale previsto dall'art. 138. Del resto, quand'anche si fosse trattato di una costituzione ottocentesca (flessibile) - come pure si è prospettato (V. Tondi della Mura) -, mai e poi mai si sarebbe pensato, dagli autori dell'epoca, di sottoporla ad aggiustamenti il giorno dopo della sua approvazione, perché ciò ne avrebbe destituito l'intrinseca superiorità.

Il vero è che l'ex Presidente della Repubblica e la Ministra delle Riforme così dicendo confermano, volenti o nolenti, che si tratta di una riforma "sgangherata" (U. De Siervo, 2016.b; S. Settis) che non merita di essere confermata dal popolo italiano nel referendum del prossimo ottobre.

BIBLIOGRAFIA

- a) Antonini Luca, *Il regalo di Renzi a Statuto speciale*, in *Panorama*, 27 aprile 2016.
- b) Antonini Luca, *Un premier assoluto?*, in *Tempi*, 27 aprile, 2016.
- Azzariti Gaetano, *Quale riforma del Senato?*, in *Alternative per il socialismo*, n. 33, 2014, 27-33
- Azzariti Gaetano, *Conservatori al potere. Il referendum per il cambiamento*, in Aa.Vv., *La Costituzione bene comune*, Roma, 2016.
- Bifulco Raffaele, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, 69 ss.
- a) Bin Roberto, *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in *Forum costituzionale*, 2015
- b) Bin Roberto, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, 84.
- c) Bin Roberto, *Lettera aperta ai professori di diritto costituzionale che hanno promosso l'appello diffuso il 22 aprile 2016*, in *Riv. AIC* n. 2/2016.
- Brunelli Giuditta, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Riv. AIC* n. 1/2016.
- Caravita Beniamino, *Riformare finalmente la Costituzione del '48 per salvare la Costituzione del '48*, in *Federalismi.it*, n. 1/2016.
- Caretti Paolo, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, 101 ss.
- Caretti Paolo, *Una riforma che rischia di non raggiungere i suoi obiettivi*, in *Riv. Astrid*, n. 10/2016.
- Carlassare Lorenza, *Incrocio pericoloso*, in Aa.Vv., *La Costituzione bene comune*, Roma, 2016.
- Cheli Enzo, *Il bicameralismo differenziato e il Senato quale perno della forma di Stato regionale*, testo scritto presentato alla Commissione Affari costituzionali del Senato, 3 agosto 2015.
- Cheli Enzo, *Luci ed ombre di una riforma costituzionale*, ne *il Mulino*, n. 1/2016.
- Cheli Enzo e Onida Valerio, *Sulla riforma costituzionale*, nella *Riv. Astrid*, 26 aprile 2016
- Cicconetti Stefano Maria, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972.
- Contini Giuseppe, *La revisione costituzionale in Italia*, Milano, 1971.
- D'Atena Antonio, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Riv. AIC*, n. 2/2015.
- D'Atena Antonio, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Riv. AIC*, n. 1/2016.
- a) De Siervo Ugo, *Una prima lettura del progettato nuovo art. 117 Cost.* in *Riv. AIC*, n. 1/2016.
- b) De Siervo Ugo, *Appunti a proposito della brutta riforma costituzionale approvata dal Parlamento*, in *Riv. AIC*, n. 2/2016.

- Dogliani Mario, *Audizione alla I Comm. Affari cost. Senato*, 3 agosto 2015.
- Elia Leopoldo, *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.* 1968.
- Esposito Carlo, *Commento all'art. 1 della Costituzione (1948)*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*. Padova, 1954.
- Fusaro Carlo, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015
- Gambino Silvio, *Revisione costituzionale, riforma elettorale, (crisi dei) partito politici: dal Partaaienstaat al governo del Premier?*, in *Riv. Astrid*
- Gianfrancesco Edoardo, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015.
- Lupo Nicola, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?* in *Federalismi.it*, n. 4/2016.
- Manetti Michela, *La deroga all'art. 138 Cost. e la mossa del cavallo*, in *Rass. parl.*, 2013.
- Manetti Michela, *Audizione dinanzi alla I Comm. Affari cost. Senato della Repubblica*, 28 luglio 2015.
- Mastromarino Anna, *Alcune (sparse e brevi) riflessioni in merito al progetto di superamento del bicameralismo paritario in approvazione alle Camere*, in *Federalismi.it*, Focus riforma costituzionale, 9 marzo 2016.
- Morrone Andrea, *Lo Stato regionale e l'attuazione dopo la riforma costituzionale*, nella *Riv. Astrid*, maggio 2016.
- Nicotra Ida, *Intervista sul Corriere della sera*, 25 maggio 2016
- a) Onida Valerio, *Riforma costituzionale. Errori e passi indietro*, nel *Corriere della sera*, 10 maggio 2016.
- b) Onida Valerio, *Il combinato con l'Italicum aumenta di fatto i poteri del Premier*, ne *La stampa*, 10 maggio 2016.
- c) Onida Valerio, *Intervista a Linea notte*, 18 maggio 2016.
- Pace Alessandro, *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative. Saggi*, Padova, 1973.
- Pace Alessandro, *La disapplicazione dell'art. 138 da parte del d.d.l. cost. n. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, in *Riv. AIC* n. 10/2013 e in *Giur. cost.* 2013.
- Pace Alessandro, *Audizione dinanzi alla I Comm. Affari cost. Camera dei deputati*, 23 ottobre 2014.
- Pace Alessandro, *Audizione dinanzi alla I Comm. Affari cost. Senato della Repubblica*, 28 luglio 2015.
- Pace Alessandro, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Riv. AIC*, n. 2/2016
- Piccirilli Giovanni, *L'oggetto proprio delle leggi ex art. 70, primo comma, Cost.. Primi appunti sul potenziale sviluppo del contenzioso costituzionale sui vizi formali*, nella *Riv. telem. dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, 2015.
- C. Pinelli, *Senato, quante bizzarrie*, ne *l'Unità*, 3 settembre 2015.
- a) C. Pinelli, *Senato, il contenuto della Riforma*, ne *l'Unità*, 5 gennaio 2016.

- b) C. Pinelli, *Ci sarà un vero Senato dei territori*, ne *l'Unità*, 30 aprile 2016.
- Puccini Giusto, *La riforma del bicameralismo in Italia nella XVII legislatura: dalla Relazione dei "Saggi" alla proposta Renzi*, in A. Cardone (cur.), *Le proposte di riforma della Costituzione*, Napoli, 2014.
- Rossi Emanuele, *Una costituzione migliore?*, Pisa, 2016.
- Schäffer Heinz, *The Austrian Federalism: Situation and Perspectives*, in *Federalismo y Regionalismo* a cura di D. Valadés e J.M. Serna de la Garza, Universidad Nacional Autónoma de Mexico, 2005.
- Settis Salvatore, *Costituzione! Perché attuarla è meglio cambiarla*, Torino, 2016.
- Scaccia Gino, *Intervento al Dibattito su La riforma del Senato e del Titolo V della Costituzione*, Roma, 30 marzo 2016, in www.radioradicale.it.
- Serges Giovanni, *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, in *Riv. AIC*, 2015
- Smith S.S., Roberts J.M., Vander R.J., *The American Congress*, Cambridge, USA, 2013, 97-99.
- Sorrentino Federico, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, in *Riv. AIC*, n. 2/2016.
- Tarli-Barbieri Giovanni, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015
- Tondi della Mura Vincenzo, *Il paradosso del "patto del Nazareno": se il revisore costituzionale resta imbrigliato nella persistenza di un mito*, in *Riv. AIC*, n. 2/2016.
- Zagrebelsky Gustavo, *Dite con parole vostre*, in Aa.Vv., *La Costituzione bene comune*, Roma, 2016.