



# Scuola di Diritto Avanzato

Direttore scientifico: **Luigi VIOLA**

[www.scuoladirittoavanzato.com](http://www.scuoladirittoavanzato.com)



13.09.2016

**Referendum 2016:  
cenni alla procedura di revisione della Costituzione e  
alle ragioni del sì e del no  
di Giulio SPINA\***

## Sommario

PREMESSA.....	2
REVISIONE DELLA COSTITUZIONE E LEGGI COSTITUZIONALI (con schema).....	3
ATTUALE RIFORMA COSTITUZIONALE E QUESITO REFERENDARIO.....	5
LE RAGIONI DEL “SÌ” .....	7
LE RAGIONI DEL “NO” .....	10
NOTA BIBLIOGRAFICA.....	15

---

\* Dottore di ricerca IAPR. Coordinatore unico di Redazione *La Nuova Procedura Civile* (già cultore di Diritto processuale civile). Direttore *Osservatorio Nazionale sulla Mediazione Civile*.

## PREMESSA

In sede di preparazione all'esame orale, alcuni candidati hanno posto alla **Scuola** vari quesiti in merito all'**attualissima questione relativa alla riforma costituzionale** sulla quale verremo a breve chiamati, con **referendum c.d. costituzionale**, ad esprimere il nostro voto.

Senza alcuna pretesa di esaustività né completezza, si ritiene detta questione utile spunto di ripasso di fondamentali istituti di diritto costituzionale, nonché opportuno, in qualità di candidati ad un'importante esame abilitativo e consapevoli professionisti del diritto, possedere un adeguato aggiornamento con riferimento anche a questioni pratiche e di stringente attualità, cui ben potrebbe essere chiesto di riferirsi in sede d'esame.

Pertanto, si è scelto di procedere con tale contributo, volto, **schematicamente**, a:

- richiamare gli **istituti coinvolti**, con particolare riferimento alla procedura di revisione della Costituzione;
- ripercorrere le **principali tappe della riforma in questione**;
- ricostruire in breve le **ragioni poste a fondamento** delle contrapposte posizioni di chi sostiene il "sì" e di chi sostiene il "no" al **prossimo referendum**.

In tale rapida analisi ricognitiva non si esporranno opinioni personali.

Mi sia però permesso osservare quanto segue.

L'istituto del referendum confermativo costituzionale, non è (e non può diventare!) un campo di battaglia tra i vari schieramenti politici, che svilisce tale strumento di democrazia diretta, asservendolo alle logiche partitiche.

Il risultato di un referendum costituzionale non decreta la sconfitta elettorale di un partito o di una fazione politica, bensì porta alla ben più rilevante conseguenza di modificare una parte della Costituzione, la carta fondamentale dell'ordinamento repubblicano italiano, che stabilisce i principi basilari e l'assetto istituzionale sul quale si basa la convivenza civile nel Paese.

**Scuola di Diritto Avanzato**

## REVISIONE DELLA COSTITUZIONE E LEGGI COSTITUZIONALI (con schema)

Il **Titolo VI della nostra Carta costituzionale** (titolo recante le “Garanzie costituzionali”), è composto di due sezioni: la prima è dedicata alla Corte Costituzionale, la seconda alla **revisione della Costituzione** e alle **leggi costituzionali**. Tale seconda sezione è composta di due articoli: l'**art. 138** (che ai presenti fini assume particolare rilievo) e l'art. 139 (secondo cui “*La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale*”).

### **Art. 138 Cost.**

*Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.*

*Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.*

*La legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.*

*Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.*

⇒ È quindi previsto un c.d. **procedimento aggravato** (rispetto a quello richiesto per le leggi ordinarie) per potersi avere nuove leggi di rango costituzionale o leggi di revisione della Costituzione (leggi, quindi, che incidono sul testo costituzionale, modificandolo, sostituendo e abrogando disposizioni ivi contenute).

Pertanto, la nostra Costituzione è detta **rigida** (diversamente da quelle di tipo flessibile, in quanto modificabili con gli ordinari strumenti legislativi):

*“Pur dando alla nostra Costituzione un carattere rigido, come richiede la tutela delle libertà democratiche, abbiamo consentito un processo di revisione, che richiede meditata riflessione, ma che non la cristallizza in una statica immobilità. Vi è modo di modificare e di correggere con sufficiente libertà di movimento” (Ruini, Pres. Commissione per la Costituzione, Assemblea costituente, 22.12.1947).*

Si segnala, che va al riguardo fatto tra l'altro riferimento anche alle disposizioni di cui alla **legge 25 maggio 1970, n. 352**, recante “*Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*”.

**Votazione in Parlamento di leggi di revisione della Costituzione o altre leggi costituzionali**

2 successive deliberazioni da parte di ciascuna Camera ad intervallo non minore di 3 mesi, **non approvate a maggioranza assoluta** dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione

**MANCATA APPROVAZIONE**

2 successive deliberazioni da parte di ciascuna Camera ad intervallo non minore di 3 mesi, **approvate a maggioranza assoluta** dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione

Pubblicazione per notizia in GU  
entro 3 mesi

2 successive deliberazioni da parte di ciascuna Camera ad intervallo non minore di 3 mesi, **approvate a maggioranza di due terzi** dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione

**Domanda di referendum** da parte di (alternativamente):

- 1/5 dei membri di una Camera;
- 500.000 elettori;
- 5 Consigli regionali.

ufficio Centrale per il Referendum presso la Corte Suprema di Cassazione

Richiesta non ammessa

Richiesta ammessa

**REFERENDUM**

Viene chiesta l'approvazione del testo deliberato dal Parlamento

**NO**

(maggioranza dei voti validi)

**SÌ**

**APPROVAZIONE**

**PROMULGAZIONE**

## ATTUALE RIFORMA COSTITUZIONALE E QUESITO REFERENDARIO

### Cenni sul contenuto della riforma

Si tratta della riforma 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 II della Costituzione**”.

Essa prevede varie **modifiche** (oltre 40 articoli):

- **alla Parte seconda** della nostra Carta costituzionale, concernente l’“Ordinamento della Repubblica”:
  - titolo I - Il Parlamento;
  - titolo II - Il Presidente della Repubblica;
  - titolo III - Il Governo;
  - titolo V - Le Regioni, le Province e i Comuni;
  - titolo VI - Garanzie costituzionali;
- alle **disposizioni finali**.

Tra i **principali temi** toccati si ricordano, in estrema sintesi:

- il rafforzamento dell’Esecutivo;
- la riforma del Parlamento, con, tra l’altro, il superamento del bicameralismo c.d. paritario e la riduzione del numero senatori (i quali non sarebbero più eletti direttamente dal popolo);
- una spinta accentratrice nell’equilibrio istituzionale tra Stato e Regioni;
- l’abolizione del CNEL.

Principali tappe dell’ <i>iter</i> di riforma	
12 aprile 2016	➤ Approvazione dal Parlamento, in modo conforme all’art. 138 Cost., comma 1: <b>maggioranza assoluta, ma non dei due terzi</b>
15 aprile 2016	➤ <b>Pubblicazione in Gazzetta Ufficiale</b> n. 88 del 15 aprile 2016
14 luglio 2016	➤ <b>Deposito presso della richiesta di referendum</b>
8 agosto 2016	➤ <b>Ammissione</b> del referendum: l’Ufficio Centrale per il Referendum presso la Corte di Cassazione (con ordinanza) ha dichiarato conforme all’art. 138 Cost. e alla Legge 352 del 1970 la richiesta di referendum

## Quesito referendario

*Approvate il testo della legge costituzionale concernente “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 II della Costituzione”, approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016?*

Il **testo della di legge** è consultabile al seguente link:

<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/04/15/16A03075/sg>

la **Costituzione della Repubblica** Italiana è consultabile al seguente link:

<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:costituzione>

Si propone di seguito uno **schematico riepilogo di alcune delle principali motivazioni** di chi sostiene che la riforma costituzionale in questione non debba essere approvata e di chi, di contro, si schiera a favore dell’approvazione della riforma in discorso.

Per maggiore chiarezza espositiva, si è scelto di riportare **le varie motivazioni del “sì” e del “no”** in due **paragrafi separati**; i vari punti esposti dai due contrapposti orientamenti, però, appaiono spesso quasi come un **botta e risposta**: si consiglia quindi di affrontare anche una **lettura trasversale di quanto segue**, per meglio comprendere le varie argomentazioni delle due tesi contrapposte, con riferimento ad ogni singola questione affrontata.

Inoltre, nei due paragrafi che seguono si è provveduto a scrivere **in rosso alcune dei principali istituti/temi** (di cui è opportuno conoscere significato e funzionamento) utilizzati nelle varie argomentazioni.

⇒ È consigliabile leggere il testo di legge di riforma e confrontarlo con il testo costituzionale oggi in vigore, anche per meglio comprendere quanto succintamente riportato di seguito.

## LE RAGIONI DEL “SÌ”

Si propone di seguito uno schematico riepilogo di alcune delle principali motivazioni di chi sostiene che la riforma costituzionale in questione debba essere approvata.

### ⇒ Legittimità costituzionale del procedimento di riforma e della proposta di riforma presentata dall'Esecutivo

#### SPUNTI DI RIFLESSIONE/APPROFONDIMENTO:

- la riforma in questione ha seguito un procedimento conforme a quanto previsto dall'art. 138 Cost.;
- l'art. 138 Cost. non differenzia fra revisioni puntuali o parziali e revisioni totali; l'omogeneità del quesito referendario è requisito imposto dalla Corte costituzionale ai quesiti referendari abrogativi (MORRONE, STAIANO), non con riferimento al **referendum costituzionale** (art. 138 Cost.);
- non esiste alcun problema di ordine costituzionale nel fatto che il testo sia stato presentato dal Presidente del Consiglio e dal Ministro per le riforme istituzionali (cfr. art. 71 Cost.; CARAVITA);
- a livello istituzionale, era già nel programma del c.d. Governo Renzi la riforma costituzionale.

### ⇒ Nessuna violazione del giudicato costituzionale

#### SPUNTI DI RIFLESSIONE/APPROFONDIMENTO:

- C. Cost. n. 1 del 2014, che ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale** della legge elettorale, afferma che *“le elezioni che si sono svolte in applicazione anche delle norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono, in definitiva, e con ogni evidenza, un fatto concluso, (...) nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali”*.

### ⇒ Opportunità della riforma

#### SPUNTI DI RIFLESSIONE/APPROFONDIMENTO:

- si provvede al superamento del **bicameralismo paritario** ed alla razionalizzazione della collocazione istituzionale delle **Regioni**.

- è semplicistico pensare che se si blocca tale processo di riforma costituzionale, si possa in poco tempo rimetterne in piedi un altro;
- gran parte delle modifiche contenute nella legge di revisione (ad eccezione della **questione regionale**) si pongono in continuità con i tentativi di riforma degli ultimi trent'anni (CARAVITA);
- la riforma si pone in totale continuità con la Costituzione del 1947: non vengono intaccati intaccato il **sistema costituzionale dei diritti, dei doveri e delle libertà** né le **istituzioni di garanzia**: la **forma di governo** rimane tipicamente parlamentare; i poteri del **Capo dello Stato**, della **Corte costituzionale**, del **Consiglio superiore della magistratura** non sono in alcun modo toccati (CARAVITA).

### ⇒ Legittimità costituzionale del nuovo Senato e snellezza nell'approvazione delle leggi

#### SPUNTI DI RIFLESSIONE/APPROFONDIMENTO:

- non è condivisibile ritenere la necessaria elettività diretta del Senato: l'**art. 1 Cost.**, infatti, dispone che la **sovranità** viene esercitata dal popolo, "nelle forme e nei limiti della Costituzione": la Costituzione può quindi disciplinare le modalità in cui si forma, si esercita e si esprime la sovranità popolare, anche dettando – come fa la riforma in questione – regole per l'elezione del Senato, che ben può quindi non essere eletto direttamente;
- è opportuna e condivisa la necessità di superare il **bicameralismo paritario e perfetto**;
- con la riforma si eviterà che dalle elezioni politiche scaturiranno maggioranze fragili (e più soggette al c.d. trasformismo parlamentare), non sempre in grado di procedere all'attuazione del programma di governo
- con la riforma si avrà una semplificazione dell'**iter di approvazione delle leggi**: procedura che richiede il coinvolgimento di entrambe le camere e procedura che coinvolge solo la Camera dei deputati (nuovo art. 70 Cost.): a chi parla di sette o otto procedimenti diversi, basta opporre che si tratta di varianti procedurali che si innestano sui due schemi appena ricordati (CARAVITA);
- nelle norme sulla composizione del Senato di 100 membri (di cui 74 senatori-consiglieri regionali, 21 senatori-sindaci, 5 senatori nominati per sette anni dal Presidente della Repubblica), rispetto ai 315 del Senato attuale, restando invece 630 i deputati, non può intravedersi la violazione degli artt. 1, 3, o 97, Cost.).

Scuola di Diritto Avanzato

### ⇒ Razionalizzazione dei poteri legislativi delle Regioni

#### SPUNTI DI RIFLESSIONE/APPROFONDIMENTO:

- la riforma provvede alla necessaria razionalizzazione dei **poteri legislativi delle Regioni** e del loro ruolo nell'assetto costituzionale (in particolare, con un recupero della **potestà legislativa**

dello Stato, l'eliminazione della **potestà legislativa concorrente** e l'inserimento della clausola di supremazia, secondo cui lo Stato può "intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale": cfr. nuovo art. 70, comma 4);

- le Regioni italiane non hanno ben utilizzato i poteri legislativi attribuiti loro con la **riforma costituzionale del 2001**;
- la prospettiva di un coinvolgimento dei livelli substatali nelle grandi scelte strategiche europee è inadeguata e superata (CARAVITA; cfr., in tema di energia, C. Cost. n. 6 del 2014).

Scuola di Diritto Avanzato

⇒ **Equilibrio tra i poteri e rispetto della democrazia**

SPUNTI DI RIFLESSIONE/APPROFONDIMENTO:

- la c.d. "corsia preferenziale" per le iniziative legislative dell'Esecutivo di cui al nuovo art. 72, comma 7, Cost. (secondo cui il Governo, con alcune importanti limitazioni, può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge "essenziale per l'attuazione del programma di governo" sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera dei deputati entro 60 gg. dalla deliberazione) combatte, in realtà, l'abuso della **decretazione di urgenza**;
- il circuito Parlamento - Presidente della Repubblica - Governo non viene costituzionalmente modificato: certo, la legge elettorale rafforzerà il candidato *leader* di fronte al Presidente della Repubblica, "*ma i poteri del Presidente della Repubblica derivanti dal testo costituzionale non sono scomparsi, né sono destinati a cadere in desuetudine*" (CARAVITA);
- circa la rimodulazione di alcuni profili del **referendum abrogativo**, "*è opportuno sottolineare che la precedente previsione della richiesta di cinquecentomila firme del quorum calcolato sulla metà degli elettori rimane vigente, cosicché è sbagliato dire che la disciplina del referendum abrogativo è stata penalizzata dalla riforma*" (CARAVITA);
- la maggioranza politica non controlla gli organi di garanzia in quanto le maggioranze richieste per le elezioni di tali organi (**Presidente della Repubblica, Corte Costituzionale, CSM**) resterebbero maggiori di quelle derivanti dalle elezioni politiche.

Scuola di Diritto Avanzato

## LE RAGIONI DEL “NO”

Si propone di seguito uno schematico riepilogo di alcune delle principali motivazioni di chi sostiene che la riforma costituzionale in questione debba essere approvata.

⇒ È frutto di iniziativa della maggioranza governativa e non del parlamentare

### SPUNTI DI RIFLESSIONE/APPROFONDIMENTO:

- “quando l’assemblea discuterà pubblicamente la nuova Costituzione, i banchi del governo dovranno essere vuoti” (CALAMANDREI);
- “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” (PACE);
- nel **procedimento di revisione della Costituzione** (MARTINEZ) anche le opposizioni dovrebbero poter contribuire effettivamente: nella specie, siamo si tratta di una iniziativa che si presenti come risultato raggiunto da una maggioranza, “anziché come frutto di un consenso maturato fra le forze politiche” (c.d. documento dei 56 costituzionalisti per il no);
- la **Costituzione** (MORTATI) dovrebbe rappresentare e garantire tutti;
- un progetto di revisione con un vasto consenso ha maggiore possibilità di durare nel tempo.

Scuola di Diritto Avanzato

⇒ Deformazioni procedurali e violazione del giudicato costituzionale

### SPUNTI DI RIFLESSIONE/APPROFONDIMENTO:

- “Atipicità del procedimento di revisione costituzionale” in questione (Giunta del Regolamento della Camera dei deputati, parere del 5.5.1993);
- presenza di “storture procedurali” (PACE) per raggiungere gli obiettivi di riforma governativi (in sede di Commissione Affari costituzionali del Senato, preclusioni di votazioni segrete, tecnica di voto del c.d. “super-canguro”, etc.);
- un mese prima che Renzi assumesse l’incarico di Presidente del Consiglio (22.2.2014), C. Cost. n. 1 del 2014 aveva dichiarato l’**incostituzionalità** della l. 270/2005 (c.d. Porcellum) in forza del quale la **XVII legislatura era stata costituita**. Sebbene la Corte aveva altresì avvertito che le **Camere** non

dovessero essere immediatamente **sciolte** grazie al **principio della continuità degli organi dello Stato** (MARTINEZ), si è però dato corso, addirittura, al presente di riforma costituzionale.

⇒ **Contenuto disomogeneo del quesito referendario che coercisce la libertà di voto degli elettori**

#### SPUNTI DI RIFLESSIONE/APPROFONDIMENTO:

- gli elettori hanno a disposizione un solo voto mentre i quesiti sarebbero almeno tre;
- le leggi costituzionali di “revisione” (**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 (CICCONETTI, CONTINI);
- l’inserimento, nel titolo della legge di riforma, del “*contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni*” non costituisce un punto qualificante della riforma e “*non è altro che uno specchio per le allodole*” (PACE).

Scuola di Diritto Avanzato

⇒ **Nuovo Senato: violazione del principio della sovranità popolare e del diritto di elettorato attivo**

#### SPUNTI DI RIFLESSIONE/APPROFONDIMENTO:

- la Cost. garantisce l’elettività diretta delle assemblee legislative (CARLASSARE, GAMBINO);
- il nuovo art. 57, secondo cui l’elezione dei senatori spetterebbe ai consigli regionali, viola l’**art. 1 comma 2 Cost.**: si tratterebbe, quindi, di “*organi non rappresentativi*” (SORRENTINO); è al riguardo “*criptica*” (PACE) la formulazione secondo cui al riguardo si far riferimento al “*conformarsi al risultato*” delle elezioni regionali;
- incostituzionalità del c.d. *Italicum* (in seguito alla dichiarazione di incostituzionalità del c.d. *porcellum*), “perno” della riforma costituzionale, con inversione del rapporto tra legge costituzionale e legge elettorale, “*con la conseguenza che è la legge elettorale, approvata per prima, a costituire il “perno” della riforma costituzionale, e non il contrario*” (PACE), la quale legge elettorale individua il vero obiettivo della legge costituzionale: *verticalizzare il potere e gestirlo senza ostacoli e limiti da parte di nessuno, cittadini compresi* (CARLASSARE).

⇒ **Nuovo Senato: violazione dei principio di eguaglianza e ragionevolezza e falso mito della riduzione dei costi**

#### SPUNTI DI RIFLESSIONE/APPROFONDIMENTO:

- differenza numerica dei deputati (630) rispetto ai senatori (100), che rende praticamente irrilevante nelle riunioni del Parlamento in seduta comune la presenza dei senatori;
- il Senato, così composto, avrebbe, con la riforma, il potere di eleggere 2 giudici costituzionali, la Camera dei deputati, di 630 membri, il potere di eleggerne solo 3: il che comporterebbe una pericolosa logica corporativa che potrebbe fortemente irrigidire i rapporti interni (DE SIERVO);

- è prevista la nomina presidenziale di cinque senatori mentre i restanti 95 senatori eletti continuerebbero a svolgere la funzione di consigliere regionale, col rischio di svolgere male sia la funzione di senatore sia quella di **consigliere regionale** o di **sindaco**: il ruolo del Senato rischia quindi di essere sminuito, con la falsa motivazione della riduzione dei costi della politica, invero affrontabile per ben altre vie;
- la riduzione del numero dei senatori poco incide sul contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni: *“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”* (CHELI-ONIDA);
- *“invece di dare vita ad una seconda Camera che sia reale espressione delle istituzioni regionali (...) si è configurato un Senato estremamente indebolito, privo delle funzioni essenziali per realizzare un vero **regionalismo cooperativo**”* (c.d. documento dei 56 costituzionalisti per il no).

Scuola di Diritto Avanzato

⇒ Spinta accentratrice nei rapporti Stato-Regioni

#### SPUNTI DI RIFLESSIONE/APPROFONDIMENTO:

- la  **riforma Costituzionale del 2001** (CAVALERI) aveva dato attuazione a quell'**assetto pluralistico istituzionale** garantito dalla prima parte della Costituzione, con particolare riferimento all'**art. 5 Cost.** (BERTI), evidente nel passaggio da una visione gerarchica dell'ordinamento (basata su un criterio di ripartizione verticale delle competenze), ad un ordinamento ispirato alla logica della pari dignità istituzionale tra Stato ed altri enti locali e alla pluralità di livelli di governo;
- ciò sulla base della considerazione per cui si ritiene che i rapporti tra Stato e Regioni debbano sì basati sulla logica della separazione e della garanzia dei rispettivi ambiti di competenza, ma più che di separazione, termine che rimanda ad un rigido criterio di compartimentazione, dovrebbe trattarsi di distinzione, criterio più flessibile, che tiene conto delle esigenze di integrazione e coordinamento tra i due livelli di autonomia: si è parlato infatti di integrazione delle competenze e di regionalismo cooperativo (PASTORI, TORCHIA) (cfr. **pc. di sussidiarietà, localizzabilità, cooperazione e collaborazione tra i soggetti istituzionali**; C. Cost. n. 242 del 1997, **uniformità e differenziazione** - CARLONI);
- la riforma 2016 prevede una netta inversione di tendenza rispetto al 2001: viene abolita la **legislazione concorrente**, che peraltro uscita dalla porta, rientrerebbe dalla finestra (GIANFRANCESCO), considerata – a torto – la causa dell'enorme contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni (invece, numerosi sono gli ambiti normativi non rigidamente attribuibili, per loro natura, solo allo Stato o alle regioni); vengono ricondotte alla competenza esclusiva dello Stato anche materie che riguarderebbero perfino il cuore di ogni assetto autonomistico (DE SIERVO); è introdotta una clausola di supremazia statale secondo cui una legge dello Stato può 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”*;
- è inoltre prevista una clausola residuale, in forza della quale spetterebbe alle Regioni la potestà legislativa, col rischio di determinare numerosi conflitti (PACE);

Scuola di Diritto Avanzato

- diversamente dalla statuizione secondo cui *“il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali”*: secondo il nuovo art. 55 comma 4, il Senato esercita importanti funzioni statali e resta quindi organo dello Stato, tanto più che nella riforma non si rinvergono spunti per sostenere che il Senato rappresenterebbe i “territori” come tali (LUPO); il nuovo Senato non rappresenta i territori regionali (BIN; CARETTI);
- approfondisce la frattura tra **Regioni a statuto ordinario** e **Regioni a Statuto speciale** (CARETTI – TARLI BARBIERI) che la riforma del 2001 aveva in qualche modo ridotto;
- *“si è rinunciato a costruire strumenti efficienti di cooperazione fra centro e periferia. Invece di limitarsi a correggere alcuni specifici errori della riforma del 2001”* si tende ora *“a rovesciarne l’impostazione”* (c.d. documento dei 56 costituzionalisti per il no);
- *“limitare il numero di senatori a meno di un sesto di quello dei deputati; sopprimere tutte le **Province**, anche nelle Regioni più grandi, e costruire le **Città metropolitane** come enti eletti in secondo grado, anziché rivedere e razionalizzare le dimensioni territoriali di tutti gli enti in cui si articola la Repubblica; non prevedere i modi in cui garantire sedi di necessario confronto fra istituzioni politiche e rappresentanze sociali dopo la soppressione del **CNEL**: questi non sono modi adeguati per garantire la ricchezza e la vitalità del tessuto democratico del paese”* (c.d. documento dei 56 costituzionalisti per il no).

#### ⇒ Spinta accentratrice nella forma di governo

##### SPUNTI DI RIFLESSIONE/APPROFONDIMENTO:

- come **forma di governo** (DE VERGOTTINI), ci si orienterebbe verso, un *“premierato assoluto”* (PACE): un uomo solo al comando, con eccessivi squilibri di rappresentanza (ONIDA), e col rischio di condizionare gli stessi poteri del Presidente della Repubblica;
- il Governo può 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 (nuovo art. 72 comma 7): il Governo potrebbe ulteriormente restringere lo spazio per le iniziative parlamentari, già limitate a meno del 20% del tempo complessivo;
- cumulo nel premier 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 (PACE); molto, ovviamente, dipenderà dalla futura legge elettorale, che però richiede meccanismi di approvazione ben meno gravosi rispetto alle leggi Costituzionali.

Scuola di Diritto Avanzato

#### ⇒ Complicazione nei modelli di procedimenti legislativi

##### SPUNTI DI RIFLESSIONE/APPROFONDIMENTO:

- dai tre attuali **procedimenti legislativi** (procedimento normale, quello di conversione dei decreti legge e quello costituzionale) diventeranno ben otto (AZZARITI).

## NOTA BOBLOGRAFICA

- AAVV, Documento dei 56 costituzionalisti sulla riforma costituzionale. Ecco perché dire “no”, <http://www.comitatoperilno.it/wp-content/uploads/2016/04/IL-DOCUMENTO-DEI-56-COSTITUZIONALISTI-SULLA-RIFORMA-COSTITUZIONALE.pdf>
- G. Azzariti, *Conservatori al potere. Il referendum per il cambiamento*, in AA.VV., *La Costituzione bene comune*, Roma, 2016.
- G. Berti, *Commento all'art. 5*, in Branca (a cura di) *Commentario alla Costituzione*
- R. Bin, *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in *Forum costituzionale*, 2015
- P. Calamandrei, *Come nasce la nuova Costituzione*, *Il ponte*, 1947 (Intervento all'assemblea costituente, 4 marzo 1947)
- B. Caravita, *Referendum 2016 sulla Riforma Costituzionale. Le ragioni del SI*, Milano, 2016
- P. Cavaleri, *Diritto Regionale*, Padova, 2003
- E. Carloni, *Lo stato differenziato*, Torino, 2004
- P. Caretti, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, 101 ss.
- P. Caretti – G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Torino, 2007
- L. Carlassare, *Incroccio pericoloso*, in AA.VV., *La Costituzione bene comune*, Roma, 2016
- E. Cheli – V. Onida, *Sulla riforma costituzionale*, nella *Riv. Astrid*, 26.4.2016
- S.M. Cicconetti, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972
- G. Contini, *La revisione costituzionale in Italia*, Milano, 1971
- U. De Siervo, *Appunti a proposito della brutta riforma costituzionale approvata dal Parlamento*, in *Riv. AIC*, n. 2/2016.
- G. de Vergottini, *Manuale di Diritto Costituzionale Comparato*, Padova, 2007
- E. Gianfrancesco, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015.
- N. Lupo, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *Federalismi.it*, n. 4/2016.
- T. Martines, *Diritto costituzionale*, Milano, 2013
- A. Morrone, *Uno, nessuno, centomila referendum costituzionali?*, in *Federalismi.it*, 4/2016

C. Mortati, *Costituzione* (dottrine generali), in Enc. Dir.

V. Onida, *Il combinato con l'Italicum aumenta di fatto i poteri del Premier*, in *La stampa*, 10 maggio 2016.

A. Pace, *Referendum 2016 sulla Riforma Costituzionale. Le ragioni del NO*, Milano, 2016

G. Pastori, *La Conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione*, in *Le Regioni*, 1994

F. Sorrentino, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, in *Riv. AIC*, n. 2/2016

S. Staiano, *Una sola moltitudine. Il quesito referendario e il suo oggetto nella revisione in corso*, in *Federalismi.it*, 4/2016

L. Torchia, *Regionalismo cooperativo e direttive ministeriali: un caso di specie*, in *Le Regioni*, 1988

**Scuola di Diritto Avanzato**

[www.scuoladirittoavanzato.com](http://www.scuoladirittoavanzato.com)