

Gustavo Zagrebelsky con Francesco Pallante. Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali.

Editore Laterza 2016

A cura di Gian Paolo Zara

Gustavo Zagrebelsky (San Germano Chisone, 1° giugno 1943) è stato giudice costituzionale dal 1995 al 2004 e presidente della Corte costituzionale nel 2004.

Di origine russa, è fratello minore del magistrato Vladimiro Zagrebelsky. Socio Costituzionalista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, già professore ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università di Torino e presso l'Università degli studi di Sassari, è stato nominato giudice costituzionale dal presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro il 9 settembre 1995, prestando giuramento il 13 settembre 1995. Il 28 gennaio 2004 è stato eletto Presidente della Corte costituzionale, carica che ha ricoperto fino allo scadere del suo mandato il 13 settembre 2004.

Professore emerito della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino dal 2009, Zagrebelsky è attualmente docente di Diritto costituzionale e Teoria generale del diritto pubblico presso il Dipartimento di Giurisprudenza di Torino e docente a contratto presso l'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli.

Collabora con alcuni dei più importanti quotidiani italiani (*La Repubblica*, *La Stampa*) ed è socio corrispondente dell'Accademia nazionale dei Lincei. Nel suo articolato pensiero giuridico è rintracciabile una visione, se non una speranza, dualistica del diritto, diviso in *lex* e *ius*, concetti riconducibili ai lati formale e sostanziale del diritto. Zagrebelsky afferma l'importanza della duplicità degli aspetti del diritto, evidenziando il pericolo derivante dall'acriticità di un diritto solo formale o solo sostanziale. Una visione dualistica che nello Stato attuale si è persa, a favore di un nichilismo giuridico.

Gli si deve inoltre una pluriennale opera di riflessione e di riproposizione di alcuni autori classici del pensiero giuridico novecentesco, come Piero Calamandrei, Costantino Mortati e Rudolf Smend.

Negli ultimi anni è ripetutamente intervenuto nel dibattito pubblico italiano, avversando le posizioni politiche e culturali dei cosiddetti atei devoti e in particolare sulla laicità dello Stato e lo spirito concordatario: molti di questi saggi sono raccolti nel volume *Contro l'etica della verità*, pubblicato dall'editore Laterza.

È presidente onorario dell'associazione Libertà e Giustizia e presidente della Biennale Democrazia.

Ha curato la riedizione di *Lettere di condannati a morte della Resistenza italiana (8 settembre 1943 - 25 aprile 1945)*, pubblicato presso Einaudi nel 2002 con una sua nota introduttiva.

Opere

- *Sulla consuetudine costituzionale nella teoria delle fonti del diritto*, UTET, (1970)
- *"Non manifesta infondatezza" e "rilevanza" nella instaurazione incidentale del giudizio sulle leggi*, con [Franco Pizzetti](#), [Giuffrè](#), (1972)
- *Amnistia, indulto e grazia: profili costituzionali*, Giuffrè (1974)
- *La giustizia costituzionale*, [il Mulino](#) (1977, seconda edizione 1988)
- *Le immunità parlamentari: natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Einaudi, (1979)
- *Parlamento europeo forze politiche e diritti dei cittadini*, [FrancoAngeli](#), (1979)

- *La formazione delle leggi*, con Sergio Bartole, [Antonio Cassese](#), [Andrea Giardina](#), [Alessandro Pace](#), [Livio Paladin](#), [Einaudi](#), (1979)
- *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, [UTET](#), (1984)
- *Manuale di diritto costituzionale*, vol. I, *Le fonti del diritto*, [UTET](#), (1987)
- *La giustizia costituzionale*, il Mulino, (1988)
- *Società, stato, costituzione: lezioni di dottrina dello stato degli anni acc. 1986-1987 e 1987-1988* (a cura di Nicolò Zanon), [Giappichelli](#), (1988)
- *Processo costituzionale*, Giuffrè, 1989
- *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, [Einaudi](#) (1992)
- *Il federalismo e la democrazia europea*, NIS, (1994)
- *Il «crucifige!» e la democrazia*, Einaudi (1995)
- *Il futuro della Costituzione*, con [Pier Paolo Portinaro](#) e [Jorg Luther](#), [Einaudi](#), (1996)
- *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, con Franco Modugno, [Giappichelli](#), 2001
- *Diritti e costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, (2003)
- *La domanda di giustizia*, con [Carlo Maria Martini](#), Einaudi (2003)
- *La leggenda del grande inquisitore*, [Morcelliana](#) (2003)
- *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Einaudi (2005)
- [Norberto Bobbio](#) tra diritto e politica, con [Massimo L. Salvadori](#), [Riccardo Guastini](#), [Michelangelo Bovero](#), [Pier Paolo Portinaro](#), [Luigi Bonanate](#), [Laterza](#) (2005)
- *Essere delle istituzioni*, Editoriale Scientifica (2005)
- *Fragilità e forza dello stato costituzionale*, Editoriale Scientifica, 2006
- [Imparare democrazia](#), Einaudi (2007)
- *Lo Stato e la Chiesa*, raccolta di articoli pubblicati nelle pagine de [la Repubblica](#) (Biblioteca di Repubblica), [Gruppo editoriale l'Espresso](#), Roma, (2007).
- [Giuda](#). *Il tradimento fedele*, [Morcelliana](#) (2007)
- *La virtù del Dubbio. Intervista su etica e diritto*. A cura di [Geminello Preterossi](#), [Laterza](#) (2007)
- *Il giudice delle leggi artefice del diritto*, Editoriale Scientifica, 2007
- *Contro l'etica della verità*, [Laterza](#) (2008)
- *La legge e la sua giustizia*, [il Mulino](#) (2009)
- *Intorno alla legge*, [Einaudi](#) (2009)
- *Scambiarsi la veste*, [Laterza](#) (2010)
- *L'esercizio della democrazia*, [Codice Edizioni](#) (2010)
- [Sulla lingua del tempo presente](#), coll. Le vele, Einaudi, 2010, [ISBN 978-88-06-20774-8](#)
- *La felicità della democrazia. Un dialogo*. (Gustavo Zagrebelsky, [Ezio Mauro](#), 2011, [Laterza](#), [ISBN 978-88-420-9642-9](#)).
- *Fondata sulla cultura. Arte, scienza e Costituzione*, coll. Vele 90, Einaudi 2014, [ISBN 978-88-06-21820-1](#)
- *Liberi servi. Il Grande Inquisitore e l'enigma del potere*, coll. [Saggi](#), Einaudi 2015, [ISBN 978-88-06-20458-7](#)
- *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, coll. Saggi Tascabili, Laterza 2016, [ISBN 978-88-581-2516-8](#)
- *Senza adulti*, coll. Vele, Einaudi 2016 [ISBN 978-88-062-2913-9](#)

Loro diranno, noi diciamo è un testo utile al fine di una informazione tecnica sulle nuove norme costituzionali poste a referendum confermativo il prossimo 4 dicembre; il libro

scritto dal Presidente Emerito della Corte Costituzionale si caratterizza per essere uno strumento tecnico di confronto tra le argomentazioni dei favorevoli alla riforma costituzionale e le tesi, sostenute dall'autore, di quelli che sono contrari alla medesima riforma. Infatti la prima parte del libro è un dialogo serrato argomentato di affermazioni del fronte del SI' e relative risposte dei costituzionalisti. Inoltre nel libro è riportata una proposta di modifica di parti della Costituzione. Nella fase iniziale dei lavori parlamentari sulle riforme, in occasione delle audizioni dei costituzionalisti, l'autore principale di questo libro fu richiesto del suo parere che venne inviato in forma scritta, senza ricevere risposta alcuna. Lo stesso testo fu inviato al presidente della Repubblica. Tale testo è pubblicato nel libro al fine, afferma Zagrebelsky a "..... di smentire l'affermazione che non esistessero all'epoca idee alternative....".

Le parti centrali del libro sono dedicate ad una cronologia dell'iter parlamentare della discussione in Parlamento sia della Riforma Elettorale "Italicum" che della Riforma Costituzionale vera e propria. Il costituzionalista ha confezionato un breve vademecum della Riforma Costituzionale con un'analisi del procedimento di revisione attraverso il commento del procedimento di revisione della Costituzione attraverso l'articolo 138 della medesima, del metodo seguito e del merito della riforma stessa. Infine nel libro si possono leggere direttamente tutti gli articoli della Costituzione attualmente in vigore, messi a confronto con le modifiche di testo introdotte negli articoli sottoposti a revisione.

Sul metodo di coinvolgimento diretto usato dall'esecutivo per questa Riforma Costituzionale per Zagrebelsky ".....è totalmente incompatibile con i principi del costituzionalismo che il titolare del potere assuma l'iniziativa di cambiare, secondo i suoi desideri, lo strumento che funge da limite al potere. In un caso del genere, si può dubitare che la Costituzione sia ancora un limite. Un limite è tale se è imposto dall'esterno, se è eteronomo. Se un soggetto si pone da sé i limiti alla propria azione, tali limiti non sono eteronomi, ma autonomi, cioè nella sua disponibilità. Il che vale a dire che non sono dei veri limiti. Il governo che assume l'iniziativa di promuovere un ddl di revisione costituzionale si pone, dunque, al di fuori della logica del costituzionalismo.....".

Sui tempi della discussione del testo di riforma il giudizio del costituzionalista è altrettanto negativo ".....Vari strumenti di diritto parlamentare ("canguro", "tagliola", "seduta-fiume") sono stati utilizzati per ridurre gli spazi di discussione e riflessione nel corso della discussione. Lo scopo è stato, sostanzialmente, quello di ridurre le possibilità che venissero approvati emendamenti presentati dalle opposizioni. Risultato: i casi in cui si sono verificati esiti delle votazioni difforni rispetto a quanto auspicato dal governo si contano sulle dita di una mano. È chiaro che se tali strumenti di accelerazione dei tempi e compressione del dibattito possono, a volte, trovare giustificazione nel procedimento legislativo ordinario, ben diverso è il caso del procedimento di revisione costituzionale, che, per la stessa impostazione dell'art. 138 Cost., è rivolto non al contenimento, ma all'ampliamento dei tempi e delle possibilità di discussione e condivisione....".

Tale giudizio è accompagnato da una attenta e motivata disamina delle modalità e tempi della discussione.

Secondo Zagrebelsky l'iter di discussione della riforma è costellato di innumerevoli "scorrettezze istituzionali" e le elenca:

"..... 1) i ripetuti tentativi di "spaccare" i gruppi parlamentari ostili. Tali tentativi sono andati a buon fine (così con Sel e Fi) e le componenti passate nella maggioranza sono poi state premiate con poltrone varie (sottosegretariati o vicepresidenze di Commissione);

2) l'inserimento, nella dialettica sulle riforme, di elementi totalmente estranei a essa, come se la Costituzione fosse un elemento di rilievo ordinario e non il fondamento dell'ordinamento giuridico e sociale. Per esempio: (a) la promessa, rivolta dal presidente del Consiglio direttamente agli italiani, il 19 luglio 2015, di ridurre le tasse di 50 miliardi in 5

anni in cambio del sostegno popolare alle riforme (qual è il nesso?); (b) la proposta, rivolta dal senatore Roberto Calderoli al governo e al presidente della Repubblica il 24 agosto 2015, di ritirare 500.000 emendamenti in cambio della grazia a un omicida (di nuovo: qual è il nesso?);

3) la propaganda sui risparmi che deriverebbero dall'approvazione delle riforme (il governo ha più volte ripetuto che il nuovo Senato costerebbe 1 miliardo di euro in meno: secondo la Ragioneria generale dello Stato si può arrivare a 50-100 milioni, dal momento che rimarrebbero immutati i costi derivanti dal funzionamento degli apparati e i trattamenti pensionistici);

4) la propaganda sul bicameralismo perfetto che "blocca" il sistema perché il Parlamento non è in condizione di decidere. In proposito i dati relativi alle ultime due legislature sono di tutt'altro segno: l'80% delle leggi – quelle dal contenuto più rilevante, quasi sempre di iniziativa governativa – sono approvate nel giro di 100-150 giorni. Nel caso della legge di ratifica del Trattato di risoluzione unica (quello sul risanamento bancario e il salvataggio interno) sono bastati appena 13 giorni... Quanto alla "navette" (passaggio da una Camera all'altra), vi si fa ricorso nel 20-25% dei casi (nella XVI legislatura, su 391 leggi approvate per 90 si è fatto ricorso alla "navette": 3 hanno richiesto più di 4 "navette", rispettivamente: 7, 6 e 5; 12 ne hanno richieste 4; 75 si sono limitate a 3 "navette"). Paradossalmente, l'organo davvero lento a produrre norme è il governo, che impiega a volte anni ad adottare i regolamenti attuativi delle leggi approvate dal Parlamento

5) A coronamento, vale la pena ricordare che, intervenendo alla Camera prima del voto conclusivo dell'intero percorso, il presidente del Consiglio Renzi ha apertamente dichiarato che, nel corso della campagna elettorale sul referendum oppositivo, non esiterà a far ricorso ad argomenti demagogici. E ha incominciato subito, affermando che «il NO si spiega solo con l'odio nei miei confronti».

Nel merito del testo di riforma il primo aspetto affrontato è la composizione del Parlamento "....La Camera continua a essere composta da 630 deputati. Centrale, in proposito , è l'approvazione della nuova legge elettorale, l'Italicum, che non a caso ha accompagnato, su un binario parallelo, l'iter della revisione costituzionale. Cambia invece la composizione del Senato, che da 315 membri scende a 95 (ai quali vanno aggiunti gli eventuali 5 senatori nominati per sette anni dal presidente della Repubblica: ma nel frattempo , finché non scenderanno sotto il numero di 5, restano i senatori a vita attualmente in carica)....".

Molti dubbi solleva le modalità di scelta dei senatori:

"...1) i Consigli regionali devono mandare in Senato i consiglieri più votati o gli elettori esprimeranno due voti" (uno per il Consiglio regionale, l'altro per il Senato)? È chiaro che solo nel secondo caso si può parlare di una – comunque indiretta – indicazione popolare ; 2) la ripartizione dei seggi tra le forze politiche presenti in Consiglio regionale avverrà sulla base dei voti ricevuti da ciascuna lista o sulla base della composizione dei gruppi consiliari? La cosa non è equivalente, perché nel primo caso non avrebbe influenza il premio di maggioranza, che tutte le leggi elettorali regionali prevedono (sia pure in misura diversa), nel secondo sì;

3) se i senatori non di nomina presidenziale sono 95, e ogni Regione e Provincia autonoma esprime un sindaco (22 senatori) e due consiglieri regionali (44 senatori), per l'assegnazione dei seggi tra le Regioni in base alla popolazione residuano 29 senatori: ma come si fa, dovendo ripartire 29 posti tra 20 Regioni? Dal punto di vista matematico, non può venirne fuori alcuna distribuzione in base alla popolazione!...". La riforma rimanda poi a specifiche leggi regionali l'individuazione delle modalità di elezione dei senatori.

La conclusione di Zagrebelsky è che siamo in presenza di un incredibile pasticcio: "....se si vuole che i senatori rappresentino i territori non devono essere eletti dai legislativi, ma nominati dagli esecutivi – come in Germania – e operare con vincolo di mandato; se si

vuole che i senatori partecipino al processo legislativo (e di revisione costituzionale), allora devono essere eletti dal popolo o da un ampio collegio di rappresentanti di enti territoriali – come in Francia, dove gli elettori sono 150.000 e non 1.000 come sarebbero da noi – e operare senza vincolo di mandato. Sul punto, il ddl di revisione costituzionale fa un incredibile pasticcio: teorico e pratico....".

Entrando nel merito delle funzioni Parlamentari si può dire che "...la principale novità, rispetto alla Costituzione attuale, è che solo la Camera sarà titolare del rapporto di fiducia col governo (nuovo art. 55, co. 4, Cost.). Chiaramente, con una legge elettorale iper-maggioritaria come l'Italicum, che assegna 340 seggi al partito che prende più voti, il voto di fiducia si riduce a una formalità. Ne deriva una conseguenza importante (anche tenendo conto che, grazie al sistema dei capilista bloccati, previsto sempre dall'Italicum, il 60-70% dei deputati sarà nominato dal leader che controlla il partito vincitore delle elezioni): nonostante quel che dice l'art. 55, co. 4, Cost. ("la Camera dei deputati [...] esercita la funzione di indirizzo politico"), l'indirizzo politico si collocherà di fatto al di fuori dal sistema parlamentare: a stabilire tale indirizzo non sarà più il Parlamento – vale a dire l'insieme dei partiti chiamati a determinare, con il loro concorso, la politica nazionale – ma esclusivamente il premier, eletto direttamente dai cittadini a capo di una docile maggioranza parlamentare assoluta. Siamo al di fuori del sistema parlamentare, in quella inedita forma di governo che Leopoldo Elia – per segnare la distanza anche dal ben più equilibrato sistema presidenziale – aveva denominato "premierato assoluto". La non elettività del Senato e la sua esclusione dal rapporto di fiducia è incoerente con la configurazione delle sue funzioni legislative: da un lato, tale ramo del Parlamento continua inspiegabilmente a partecipare alla revisione costituzionale; dall'altro lato, per quanto attiene alla legislazione ordinaria, la situazione si fa oltremodo confusa.....".

Nel merito dell'iter legislativo si individuano almeno 4 procedimenti:

1) leggi approvate, come oggi, da entrambe le Camere (nuovo art. 70, co. 1, Cost.). Tale procedimento vale per le leggi di revisione costituzionale e per le altre leggi costituzionali, nonché per le leggi ordinarie: sulle minoranze linguistiche, sui referendum, su Comuni e Città metropolitane, sulla partecipazione alla formazione e alla attuazione di norme Ue, sull'eleggibilità dei senatori, sulla legge elettorale del Senato, sulla ratifica dei trattati Ue, sull'ordinamento di Roma, sul regionalismo differenziato, sulla partecipazione delle Regioni speciali alla formazione e alla attuazione di norme Ue, sulle intese internazionali delle Regioni, sul patrimonio degli enti territoriali, sui poteri sostitutivi dello Stato nei confronti degli enti territoriali, sui principi della legge elettorale delle Regioni ordinarie, sul passaggio di un Comune da una Regione a un'altra;

2) leggi approvate dalla Camera, con possibile esame del Senato, che può decidere entro 10 giorni di esaminarle e di approvare, entro ulteriori 30 giorni, proposte di modifica su cui deciderà, poi, in via definitiva la Camera (nuovo art. 70, co. 2 e 3, Cost.). Tale procedimento vale per tutti i casi non rientranti in altre ipotesi (è l'ipotesi generale residuale);

3) leggi approvate dalla Camera, con necessario esame del Senato, che può approvare entro 10 giorni, a maggioranza assoluta, proposte di modifica su cui deciderà, poi, in via definitiva la Camera sempre a maggioranza assoluta (nuovo art. 70, co. 4, Cost.; peraltro, il dato letterale sembra lasciar intendere anche la possibilità che il Senato possa, entro 10 giorni, approvare proposte di modifica a maggioranza semplice, su cui deciderà, poi, in via definitiva la Camera sempre a maggioranza semplice). Tale procedimento vale per le leggi statali che "invadono" la competenza regionale in forza della clausola di "supremazia" statale;

4) leggi approvate dalla Camera, con necessario esame del Senato, che può approvare entro 15 giorni proposte di modifica su cui deciderà, poi, in via definitiva la Camera (nuovo

art. 70, co. 5, Cost.). Tale procedimento vale per la legge di bilancio e per il rendiconto annuali.....".

Come se non bastasse, a tutto ciò vanno aggiunte le ulteriori procedure previste da disposizioni costituzionali diverse dal nuovo art. 70 Cost.:

5) le leggi elettorali di Camera e Senato, che si differenziano dalle altre perché un quarto dei deputati o un terzo dei senatori possono richiedere il controllo preventivo da parte della Corte costituzionale entro 10 giorni dalla loro approvazione; il giudizio della Corte deve, poi, intervenire entro 30 giorni (nuovo art. 73, co. 2, Cost.);

6) le leggi approvate dalla Camera dopo esame avviato su richiesta del Senato approvata a maggioranza assoluta ; la decisione della Camera deve intervenire entro 6 mesi (nuovo art. 71, co. 2, Cost.);

7) le leggi dichiarate dal governo essenziali all'attuazione del suo programma. Il governo chiede alla Camera di deliberare, entro 5 giorni, l'iscrizione della legge all'ordine del giorno, dopodiché la Camera stessa deve pronunciarsi in via definitiva entro 70 giorni (a tal fine, i tempi per l'eventuale richiesta di modifica da parte del Senato sono dimezzati); il termine di 70 giorni può essere prolungato di 15 giorni in caso di particolare complessità della legge (nuovo art. 72, co. 7, Cost.);

8) le leggi di conversione dei decreti-legge, che seguono un procedimento speciale da concludersi entro 60 giorni (salgono a 90 giorni se il presidente della Repubblica rinvia alle Camere la legge di conversione); la legge di conversione è approvata dalla Camera, salvo il Senato chieda , entro 30 giorni dalla sua presentazione alla Camera, di esaminarla; in tal caso il Senato dovrà pronunciarsi entro 10 giorni dal ricevimento ed entro 40 giorni dalla presentazione alla Camera (nuovo art. 77, co. 3 e 6, Cost.).

9) le leggi dichiarate urgenti e, per questo, approvate con procedimenti speciali che saranno disciplinati dai regolamenti parlamentari (nuovo art. 72, co. 3, Cost.);

10) le leggi di iniziativa popolare, che seguiranno un procedimento speciale dettato dai regolamenti parlamentari, che devono comunque assicurare tempi d'esame certi.

Sconfortante e' la conclusione di Zagrebelsky: "..... È una Babele, in cui i termini (10, 15, 30 giorni) e le maggioranze (semplice o assoluta) sembrano indicati a caso. Addirittura, in alcuni casi i passaggi parlamentari obbligatori salirebbero dagli attuali due a tre... Quale sia il senso di tutto ciò è arduo da capire.....avevamo un solo procedimento legislativo; ora arriviamo ad avere dieci procedimenti differenti! Ma la riforma non doveva servire a "semplificare" il sistema? Perché – molto più semplicemente – non si è previsto che il Senato ha un potere di "richiamo" eventuale delle leggi approvate dalla Camera e poi la Camera decide in via definitiva?".

Circa i rapporti tra Governo e Parlamento ".....Al di là degli effetti di condizionamento sui deputati prodotti dall'Italicum, il rafforzamento della posizione dell'esecutivo nei confronti del Parlamento emerge evidente con l'introduzione del c.d. voto a data certa (nuovo art. 70, co. 7, Cost.), grazie al quale – come già accennato – il governo potrà chiedere alla Camera di riconoscere, entro 5 giorni, che un disegno di legge è "essenziale per l'attuazione del programma di governo"; in tal caso, la Camera deve poi votare sul ddl entro 70 giorni (prorogabili di massimo 15 giorni), avendo inoltre un potere di emendamento limitato (va garantita la "omogeneità del testo"). Il Senato vedrà poi ridotti della metà i tempi entro cui deliberare proposte di modifica.....".

Cambia in modo, che per Zagrebelsky e' molto preoccupante, il ruolo delle opposizioni parlamentari a seguito della riforma costituzionale: ".....Segnato da una forte compressione è il ruolo delle minoranze parlamentari. Anzitutto, lo Statuto delle opposizioni, pur previsto nel nuovo testo dell'art. 64 Cost., è rinviato a eventuali future modifiche dei regolamenti parlamentari (che verranno approvati dalla maggioranza scaturita dall'Italicum, dunque senza alcuna garanzia che i diritti delle opposizioni siano realmente tutelati). Ma, quel che forse più inquieta è la marginalizzazione del ruolo delle

opposizioni in questioni che la Costituzione attuale tratta come di essenziale garanzia: l'elezione del presidente della Repubblica, l'elezione di un terzo dei membri del Csm, la dichiarazione di guerra, l'approvazione della legge di amnistia e indulto. Il presidente della Repubblica continuerà a essere eletto dal Parlamento in seduta comune (ma senza i delegati regionali). In questa sede, complici la riduzione del numero dei senatori e la legge elettorale iper-maggioritaria vigente per la Camera, il potere della maggioranza aumenta notevolmente (un conto è avere 340 voti su 1.008 aventi diritto, un altro è avere 340 voti su 730 aventi diritto).....".

Tra gli ulteriori profili critici del ddl di revisione, merita di essere segnalata la trasformazione del ruolo della Corte costituzionale "..... in conseguenza dell'elezione dei giudici di spettanza parlamentare non più in seduta comune, ma da parte delle due Camere separatamente. I due giudici eletti dal Senato rischiano, anche al di là della loro volontà, di assumere il ruolo di " giudici delle Regioni", introducendo un elemento di divisione all'interno di un organo che ha fatto della propria unità un elemento di forza (al punto da aver sempre rifiutato l'introduzione dell'opinione dissenziente).....".

Con riguardo a quella che è stata definita la "riforma della riforma" del Titolo V, ci si può limitare a segnalare una considerazione generale: ".....la Costituzione approvata nel 1948 è rimasta tale e quale per cinquant'anni; la riforma del 2001 è già da riformare dopo appena quindici anni. Fu una riforma fatta in fretta e furia, approvata per un pugno di voti negli ultimi giorni della legislatura. Oggi si sta agendo di nuovo nello stesso modo: facile prevedere che tra pochi anni occorrerà rimettere mano alla riforma in atto.....". E per quanto concerne l'abolizione delle Province "....Dovrebbe far riflettere la circostanza che la riforma, nel contempo, "abolisce" le Province, ma riconosce la necessità dell'esistenza di "enti di area vasta" che coordinino le funzioni cui i Comuni non riescono a far fronte da soli (date le loro generalmente modeste dimensioni). Il rischio è che al posto di una Provincia avremo una pluralità di "enti di area vasta", ciascuno dotato dei propri vertici decisionali e di una propria struttura amministrativa.....".

Il ricorso agli strumenti di democrazia diretta è in apparenza favorito dal ddl di revisione (nuovo art. 71 Cost.). ".....In realtà, però, quasi tutto è rinviato a eventuali successive leggi costituzionali: sia per introdurre i referendum propositivi e d'indirizzo, sia per obbligare il Parlamento a discutere le proposte di legge di iniziativa popolare. È invece immediatamente operativo l'aumento delle firme che bisognerà raccogliere: triplicate, da 50mila a 150mila, per l'iniziativa popolare; aumentate da 500mila a 800mila per il referendum se si vuole che il quorum sia calcolato sulla metà più uno non degli aventi diritto, ma dei votanti alle ultime elezioni per la Camera....".

Circa l'abolizione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel) il giudizio è positivo; tuttavia il costituzionalista osserva che "..... era un organo ampiamente screditato e, nei fatti, ben poco utile, ma non si può non rilevare come a venirne colpiti siano, ancora una volta, i corpi intermedi che dovrebbero fare da filtro, in chiave anti-populistica, tra i cittadini e i leader.....".