IL FORUM

IN TEMA DI RIFORME COSTITUZIONALI *IN ITINERE*[*]

Introduzione al *Forum*

PAOLO CARNEVALE

Siamo, con questo, al terzo Forum di discussione pubblicato nell'ultimo anno sulle pagine della Rivista, a testimonianza, da un verso, della vitalità della nuova fase di attività che è stata imboccata e, dall'altro, della vivacità del rapporto instaurato con la comunità scientifica.
Il primo Forum – pubblicato nel numero 3/2018 – è stato dedicato alla complessa vicenda dell'iter di formazione del governo Conte (I); il secondo – pubblicato sul numero 1/2019 – ha avuto come tema-oggetto la pronunzia n. 207 del 2018 della Corte costituzionale, nota ai più col nome di ordinanza Cappato.
Quello che si presenta ora è indirizzato all'esame delle più recenti iniziative di riforma costituzionale in itinere, in tema segnatamente di iniziativa popolare rafforzata e referendum, nonché di riduzione del numero dei parlamentari. La struttura – quella cioè della articolazione in quesiti predeterminati cui si chiede di dar risposta – e la logica complessiva – della promozione del dibattito intorno a questioni di attualità che agitano il diritto costituzionale – rimangono gli stessi.
A differire è invece la scelta, operata questa volta, di riservare l'invito ad intervenire a giovani studiosi. S'è pensato, infatti, che una tale perimetrazione soggettiva della platea dei partecipanti potesse corrispondere a quella che costituisce una sorta di "ragione sociale" dell'Associazione "Gruppo di Pisa", che si riflette e in qualche modo permea l'intera sua attività: offrire spazio e valorizzare il contributo delle giovani generazioni di studiosi del diritto costituzionale.
La risposta ottenuta mi sembra davvero incoraggiante e spinge a riproporre in futuro l'iniziativa. Un sentito ringraziamento va, per questo, a tutti coloro che hanno inteso rispondere positivamente alla proposta di partecipazione al Forum, offrendo il proprio qualificato contributo.

[*] Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista

INDICE

I Domanda (p. 218 ss.) - Come giudica il metodo utilizzato dal Governo per proporre le "nuove" riforme costituzionali? Ritiene che vi sia una discontinuità rispetto ai tentativi precedenti?

II Domanda (p. 229 ss.) - La riforma dell'art. 71 Cost. è incentrata sulla figura dell'iniziativa legislativa popolare "rafforzata" e del connesso referendum c.d. propositivo. L'equilibrio tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta delineato dalla Costituzione vigente risulta arricchito o alterato? Ritiene che la prefigurata modifica possa costituire un efficace strumento di interlocuzione fra l'una e l'altra, in grado di rivitalizzare (piuttosto che deprimere) la rappresentanza, come affermato dai sostenitori della revisione costituzionale?

III Domanda (p. 242 ss.) - Come valuta la sensibile riduzione del *quorum* di validità delle consultazioni referendarie *ex* artt. 71 e 75 Cost.?

IV Domanda (p. 252 ss.) - Le proposte in tema di *referendum* conferiscono alla Corte costituzionale il compito di valutare l'ammissibilità dell'eventuale *referendum* propositivo sul progetto di legge di iniziativa popolare "rafforzata", alla stregua di un generale controllo preventivo di legittimità costituzionale su quest'ultimo (da estendere anche alla eventuale legge parlamentare approvata "in difformità"), nonché di verificare la sua copertura finanziaria.
Ritiene che possa esservi il rischio di alterare il ruolo di garanzia che la Costituzione assegna alla Corte costituzionale o, comunque, di determinarne una sovraesposizione?

V Domanda (p. 264 ss.) - Quali saranno i nodi più complicati da sciogliere da parte del legislatore nel dare attuazione alla nuova disciplina costituzionale?

VI Domanda (p. 274 ss.) - Ritiene che la riduzione del numero dei parlamentari prevista dalla proposta di legge di revisione degli artt. 56, 57 e 59 Cost., già approvata in prima deliberazione al Senato e ora all'esame della Camera, incida sul mandato rappresentativo e sul rapporto partito-eletto?

VII Domanda (p. 285 ss.) - Quale tipo di impatto potrebbe avere una riforma del genere sull'organizzazione dei lavori delle Camere e, dunque, sul corretto esercizio delle funzioni parlamentari (legislativa, ispettiva, di indirizzo e controllo)?

I partecipanti al Forum (p. 292 s.)

I Domanda

Come giudica il metodo utilizzato dal Governo per proporre le "nuove" riforme costituzionali? Ritiene che vi sia una discontinuità rispetto ai tentativi precedenti?

CORRADO CARUSO

Non vi è dubbio che il metodo prescelto segni una certa discontinuità rispetto agli ultimi tentativi di revisione costituzionale; un metodo differente, dunque, che pure non manca di destare alcune perplessità.

In primo luogo, le modifiche costituzionali verrebbero realizzate attraverso plurimi e distinti disegni di legge, ciascuno ad oggetto differenziato. Si tratta di quattro interventi relativi, rispettivamente, alla iniziativa legislativa popolare rinforzata, alla riduzione del numero dei parlamentari e all'abbassamento del diritto di elettorato attivo e passivo per il Senato, alla abolizione del CNEL.

Questo *pointillisme* riformatore vorrebbe assicurare, per dirla con le parole del Capo del Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio, il «rispetto rigoroso e non solo formale dell'art. 138 Cost.», disposizione che richiederebbe di abbandonare le «aspirazioni a grandi riforme complessive, che hanno caratterizzato le legislature precedenti» (L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Astrid Rassegna n. 13/2018*).

Inoltre, le proposte seguono il procedimento aggravato ordinariamente previsto dall'art. 138 Cost. Non è stata percorsa, dunque, la strada delle procedure speciali di revisione, come avvenuto con la legge costituzionale istitutiva della Commissione bicamerale D'Alema (XIII legislatura) o con il ddl costituzionale Quagliariello (XVII legislatura, mai giunto ad approvazione), il quale, pur derogando alla pausa di riflessione di cui all'art. 138 Cost., istituiva un Comitato bicamerale e prevedeva la possibilità di indire referendum costituzionale anche nel caso di approvazione del progetto a maggioranza dei due terzi.

Infine, i ddl di revisione non sono di origine governativa (come è stato, ad esempio, per il progetto Renzi-Boschi) ma di origine parlamentare, al fine di valorizzare lo «spirito» dell'art. 138 Cost. L'iniziativa assembleare meglio risponderebbe, dunque, all'esigenza di «creare le condizioni perché si raggiunga un largo accordo» tra le diverse forze politiche (ancora L. SPADACINI, *Prospettive di riforma*, cit.).

Si avvertono, in quest'ultima affermazione, gli echi delle polemiche che hanno accompagnato l'ultimo tentativo di riforma costituzionale; è appena il caso di osservare come questa concezione "animistica" dell'art. 138 Cost., che individuerebbe nel Parlamento l'unica istituzione titolare del potere di impulso della revisione costituzionale, non trova riscontro nella lettera della Costituzione, ed è stata più volte smentita dalla prassi repubblicana (riferimenti in R. BIN, *Poche cose, poco utili (in margine al programma di riforme costituzionali nella XVIII legislatura)*, in *Astrid Rassegna n. 13/2018*).

Animato dalle migliori intenzioni, il metodo seguito dalla attuale maggioranza di governo non è privo di venature problematiche. In primo luogo, la scomposizione della riforma costituzionale in una pluralità di atti rischia di portare l'opinione pubblica (e, in prospettiva, il corpo elettorale chiamato ad esprimersi sulle singole modifiche) a un sostanziale travisamento dell'intento complessivo del legislatore di revisione. Come è stato detto, infatti, le manutenzioni della Costituzione devono essere sorrette da una «logica riformatrice» coordinata e univoca (C. FUSARO, *Contributo scritto all'istruttoria legislativa relativa alle proposte di legge cost. nn. 726 Ceccanti e 1173 D'Uva recanti*

modifiche all'art. 71 Cost. in materia di iniziativa legislativa popolare), da un unitario principio di revisione che consenta al cittadino di comprendere la finalità complessiva e, quindi, il significato della riforma nel suo insieme. In una paradossale (o calcolata?) eterogenesi dei fini, l'abiura della grande riforma ha spinto le forze di maggioranza a perseguire una ortodossa omogeneità materiale della singola modifica costituzionale, così smarrendo la complessiva intelligibilità degli interventi unitariamente considerati.
È discutibile ritenere che le «grandi riforme complessive», dalle quali gli odierni ddl di revisione marcherebbero le distanze, siano solo quelle realizzate da un unico disegno di legge costituzionale a contenuto plurimo, quasi che la portata di una riforma sia data *dal numero di oggetti o di articoli* toccati dal legislatore di revisione. Il grado di innovazione di un aggiornamento del testo costituzionale è dato, invece, dal suo *significato complessivo*, e cioè dal *tipo* di oggetto disciplinato e dal *rapporto* in cui si collocano le modifiche ivi contenute rispetto ai principi che definiscono *l'identità dell'ordinamento costituzionale*. Osservati in una prospettiva di insieme, i puntini d'acquarello disseminati dal legislatore di revisione esprimono una immagine nitida, che rimanda a un disegno «antiparlamentare» dai contorni ben definiti (M. LUCIANI, *Audizione resa alla commissione affari costituzionali della camera dei deputati, 27 marzo 2019*). Come si dirà tra poco, l'esame sistematico delle modifiche costituzionali permette di superare la frammentazione formale dei singoli disegni di revisione, e porta all'emersione della finalità complessiva delle innovazioni istituzionali, dirette, in ultima analisi, ad attenuare la funzione che l'intermediazione rappresentativa svolge nel sistema istituzionale.

SARA LIETO

Sul piano del metodo, siamo di fronte ad interventi di modifica circoscritti che, da un certo punto di vista, possono destare meno preoccupazioni rispetto a quelli a più ampio spettro. Com'è noto, una delle maggiori perplessità suscitate dal tentativo di revisione costituzionale del 2016 (c.d. Riforma Renzi-Boschi) ha riguardato propriamente l'estensione del disegno di legge e l'impostazione di vera e propria riforma organica dell'iniziativa. Ciò detto, tuttavia, la salvaguardia dell'equilibrio della struttura costituzionale, nel suo complesso, non è in assoluto garantita da interventi puntuali che ben possono incidere su elementi fondativi del sistema istituzionale. Al di là, pertanto, delle dimensioni dell'intervento, la cosa importante sul piano del metodo è la chiarezza dell'obiettivo di revisione. Che poi, talvolta, tale obiettivo, come è accaduto nel 2016, con il tentativo di differenziazione del bicameralismo, passi attraverso la necessità di ricondurre a sistema più parti della Costituzione e a rendere, pertanto, necessario incidere su un numero più cospicuo di norme, questo di per sé non è, a mio parere, un fattore di negatività. Ciò che, tuttavia, revisioni più puntuali e circoscritte rendono più agevole sono le analisi preliminari riguardo ai loro effetti sul versante attuativo. Da questo punto di vista, revisioni di più contenute dimensioni facilitano il dibattito dottrinario e l'elaborazione e la proposta di correttivi in corso d'opera. Nel caso di specie va, inoltre, sottolineato che le "nuove" riforme (iniziativa legislativa rinforzata, riduzione del numero dei parlamentari e – aggiungerei – attuazione dell'art. 116 Cost. con estensione dell'ambito di autonomia di alcune importanti regioni), pur distinte nei loro oggetti (quella sull'iniziativa legislativa "rinforzata" – AS1089 – incide, infatti, su sole tre disposizioni, artt. 71 e 75 Cost e art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1953), sono, nel loro complesso, riconducibili ad un intervento unitario di carattere organico, con un impatto rilevantissimo sul delicato equilibrio raggiunto in Costituzione tra la democrazia rappresentativa e gli

istituti di democrazia diretta. Pertanto, da questo punto di vista, rispetto al precedente del 2016, si ravvisa una discontinuità di metodo più apparente che reale.
La parcellizzazione degli interventi, infatti, rileva sul piano nominale ma essi, nella sostanza, sono riconducibili a un comune denominatore, a conferma che, dal punto di vista del metodo, calibrato sulla maggiore o minore estensione della revisione, anche interventi puntuali possono in realtà essere funzionali a un disegno di modifica più ampio. Nel caso in esame, è indubbio che la riforma avrebbe un impatto rilevante sul ruolo del Parlamento, già indebolito dalle prevaricazioni del Governo con la decretazione d'urgenza e la questione di fiducia e dalla condivisione della funzione legislativa con la dimensione sovranazionale (Cfr. G. DI COSIMO, *Perché sarebbe meglio che le leggi le facesse il popolo?*, in la Costituzione.info, 18 aprile 2019).
Si rileva, infine, che in linea generale le proposte di revisione della Costituzione non dovrebbero partire dal governo ma essere di matrice parlamentare al fine di rendere, fin dalla fase dell'iniziativa, il progetto di riforma quanto più è possibile condiviso.

GIUSEPPE MOBILIO

La "riforma delle istituzioni" è tra i punti qualificanti del c.d. contratto di governo. Dal punto di vista metodologico – si legge – «si rivela necessario un approccio pragmatico e fattibile, con riferimento ad alcuni interventi *limitati*, *puntuali*, *omogenei*, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali *distinte* ed *autonome*» (corsivi aggiunti). Questa scelta di metodo (Cerri) appare condivisibile sotto diversi punti di vista: non disperde la discussione parlamentare, focalizza meglio i punti chiave della riforma, concentra le diverse valutazioni, oltre che rendere il progetto di revisione più comprensibile anche ai cittadini. Sull'esito del passaggio dalla teoria alla pratica, tuttavia, è possibile nutrire qualche riserva.
È la natura stessa del sistema costituzionale che relativizza l'assunto per cui le proposte in discussione integrino interventi «limitati, puntuali, omogenei». Avendo a che fare con un insieme organico e armonico di regole e principi, occorre tener presente che l'intervento su un aspetto apparentemente di dettaglio rischia di produrre conseguenze sistematiche – spostando equilibri che, peraltro, già difficilmente trovano un punto fermo. Così, ad esempio, l'introduzione della iniziativa legislativa popolare "rafforzata" e il "referendum propositivo" sono destinati inevitabilmente a ripercuotersi non solo sulle funzioni e sull'autonomia delle Camere, ma anche sul Governo, nella definizione del programma politico; sul Presidente della Repubblica, nel suo potere di promulgazione; sulla Corte costituzionale, nel nucleo delle sue competenze tradizionali e nella distanza dal sistema politico. Per non parlare dei riflessi sull'intero sistema democratico.
Per questo stesso motivo non si può ritenere neppure che si tratti di proposte così «distinte ed autonome». L'approvazione di ciascuna, infatti, è destinata a riverberarsi ben al di là del singolo ambito di intervento. Non è la stessa cosa introdurre nuovi strumenti di democrazia diretta e, allo stesso tempo, ridurre considerevolmente il numero dei parlamentari. Come non lo è intervenire su questi due profili e dar seguito all'altra previsione del c.d. contratto di governo sulla abolizione del divieto di mandato imperativo. Il rischio è quello di imboccare progressivamente una deriva antiparlamentare che penalizza – quando non svilisce – il concetto stesso di rappresentanza politica (Luciani).
In conseguenza di tutto ciò, l'approvazione frazionata da parte del Parlamento e la presentazione di distinti quesiti al corpo elettorale può essere controproducente, poiché rischia di far perdere di vista

il quadro complessivo e i nuovi equilibri che si verrebbero a creare a seguito dell'approvazione congiunta delle modifiche. Meglio sarebbe, dunque, sottoporre a votazione separata e contestuale tutte le proposte attualmente in discussione.
Il pericolo di alterare equilibri più complessi è frequente ogniqualvolta si interviene su regole come quelle relative alla forma di governo o alla forma di Stato. Non necessariamente questo è un male, ma occorre essere ben consapevoli della portata delle modifiche, perché altrimenti il messaggio che passa – soprattutto di fronte ai cittadini – rischia di essere riduttivo e troppo semplicistico.
Altro presupposto metodologico di cui viene fatto vanto è che i progetti in discussione sono di origine parlamentare e non governativa. Questo distingue la presente dalla passata legislatura e dovrebbe offrire una maggior garanzia rispetto alla "politicizzazione" della discussione. Da questo punto di vista, tuttavia, non può apparire dirimente la sola origine formale delle proposte. È nota infatti la fungibilità tra iniziativa dei singoli parlamentari di maggioranza e Governo. Il discrimine sta piuttosto nella circostanza che le proposte di modifica costituiscano o meno un punto qualificante del programma elettorale o dell'indirizzo politico che connota un determinato Governo; e questo aspetto lega la presente alle passate legislature. Non che le forze politiche non debbano farsi portatrici di una propria visione riformatrice, ma l'esperienza degli ultimi decenni dimostra come questa sia la strada per generare una radicale contrapposizione partitica e apra ad un uso "strumentale" delle modifiche costituzionali, impedendo al Parlamento di essere davvero un luogo di confronto e di miglioramento delle proposte in discussione.
Da ultimo, sarebbe preferibile slegare il dibattito sulle riforme dalle istanze congiunturali (Morelli), figlie di esigenze o addirittura emozioni contingenti (vedi l'accanimento nei confronti di un livello territoriale di governo, ma anche la riduzione dei c.d. costi della politica o l'esigenza di soddisfare uno dei partner politici di coalizione). Sarebbe bene che i progetti di revisione fossero ispirati solamente dalla consapevolezza di andare a toccare i principi e le regole fondamentali che informano la nostra convivenza politica.

COSTANZA NARDOCCI

Le due proposte di revisione costituzionale attualmente in discussione alle Camere presentano alcuni aspetti peculiari, che consentono di coglierne a una prima lettura una discontinuità rispetto alle proposte di riforma della Costituzione che le hanno precedute.
Si tratta di una discontinuità che può cogliersi secondo una duplice prospettiva e che investe, da un lato, il metodo impiegato, e, dall'altro, i contenuti della riforma in esame.
Utile premettere, a titolo preliminare, che la discontinuità che qui si riscontra e che si intende seppur brevemente argomentare persiste anche a fronte della circostanza che ha visto, almeno con riferimento alla proposta revisione dell'art. 71 Cost., già in discussione la opportunità di prevedere forme di iniziativa legislativa popolare variamente combinate con un istituto referendario ulteriore ed eterogeneo rispetto ai *referendum* abrogativo *ex* art. 75 Cost. e costituzionale di cui all'art. 138 Cost.
Da questo punto di vista, è noto che già nell'ambito della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, istituita nel 1997 (per la verità, già in seno all'Assemblea Costituente con la tripartizione proposta da Mortati tra *referendum* d'iniziativa governativa, d'iniziativa popolare e regionali), si era affacciata l'opportunità di valorizzare gli istituti di democrazia diretta tramite la previsione, a norma dell'art. 97 della proposta, di un "referendum approvativo sulle proposte di legge

di iniziativa popolare sottoscritte da almeno 800 mila elettori quando entro due anni dalla presentazione le Camere non abbiano deliberato su di esse".
Analoghe esigenze, erano emerse anche all'esito dei lavori della c.d. "Commissione dei saggi" – si pensi alla proposta relativa alla c.d. "iniziativa popolare 'indiretta'" – e la stessa riforma costituzionale "Renzi-Boschi", poi bocciata in occasione del *referendum* del dicembre 2016, conteneva un espresso riferimento all'esigenza di "favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche" per effetto di proposte di legge d'iniziativa popolare la cui disciplina veniva, però, demandata ad una legge costituzionale di successiva approvazione "delle condizioni ed effetti di *referendum* popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali".
La proposta in discussione si inserisce, quindi, in un contesto ordinamentale che ha visto riemergere negli ultimi decenni più volte la volontà di rafforzare il raccordo tra cittadini e istituzioni rappresentative per effetto dell'introduzione di meccanismi partecipativi nuovi ovvero tramite la rimodulazione di istituti già costituzionalmente previsti.
Accanto, quindi, ad una continuità che si potrebbe definire di intenti, almeno nei termini di una comune o, perlomeno, temporalmente ricorrente *ratio* favorevole al rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare, le proposte in discussione presentano distonie evidenti rispetto alle precedenti.
Come anticipato, la prima attiene al metodo.
A voler guardare all'iniziativa legislativa, la riforma costituzionale in esame – si consenta qui l'utilizzo unitario della locuzione "riforma costituzionale" per indicare entrambe le proposte in discussione – è di iniziativa parlamentare e non governativa, nonostante si ponga coerentemente in linea con le indicazioni contenute nel c.d. "Contratto per il governo del cambiamento".
Si tratta di un dato che distingue, quindi, la riforma costituzionale in esame da quella presentata nell'ambito della trascorsa legislatura e che aveva visto un ruolo propulsivo forte della compagine governativa nella promozione e nella approvazione del testo di riforma costituzionale, palesando quindi un'assunzione di responsabilità da parte del Governo (in questo senso, A. CARDONE).
Rispetto all'esperienza della Commissione bicamerale c.d. "D'Alema" e pure accomunati da un'iniziativa legislativa parlamentare e non governativa, un altro aspetto distingue il metodo dell'odierna riforma dal progetto forgiato nel 1997. In quell'occasione, come noto, il testo di revisione costituzionale aveva costituito l'esito dei lavori svolti all'interno di una Commissione bicamerale all'uopo istituita ed allo scopo di elaborare "progetti di revisione della parte II della Costituzione, in particolare in materia di forma di Stato, forma di governo e bicameralismo, sistema delle garanzie" (cfr. art. 1, l. n. 1/1997, *Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*).
La riforma odierna, peraltro, non soltanto non costituisce il frutto di approfondimenti in seno ad un organismo interno alle istituzioni rappresentative che rispecchi i rapporti di forza tra gruppi parlamentari di maggioranza e opposizione, ma nemmeno si è servita, coinvolgendoli, di soggetti esterni; il riferimento è all'esperienza della "Commissione per le riforme costituzionali", c.d. Commissione dei saggi, istituita con decreto del Presidente del Consiglio Letta l'11 giugno 2013.
Dal punto di vista metodologico, quindi, la riforma in esame non si pone in linea di continuità rispetto alle precedenti sotto il profilo, in estrema sintesi, del soggetto titolare dell'iniziativa legislativa; dell'omesso coinvolgimento di soggetti esterni; del ridotto dibattito parlamentare, che non ha preso le forme di un approfondimento dialogico tra maggioranza e opposizione, viceversa, caratteristico dell'esperienza della Commissione bicamerale del 1997.
Sotto altro aspetto, poi, la riforma in esame differisce dalle precedenti anche con riferimento ai contenuti o, meglio, all'ampiezza dell'intervento riformatore.

Non si tratta di una riforma organica o generalista della Seconda Parte della Costituzione, che si propone di ridisegnare, almeno esplicitamente, la forma di governo parlamentare, attraverso, come si proponeva ad esempio nel 2016, il superamento del c.d. bicameralismo perfetto (generalista in questo senso lo era anche la proposta di riforma del 2006), ma piuttosto di due proposte di revisione costituzionale, che, al di là delle implicazioni e dell'impatto sistemico (certamente più ampio di quello dichiarato), investono alcuni aspetti specifici della composizione, la A.C. 1585, e delle attribuzioni e funzionamento dell'organo rappresentativo, la A.S. 1089.
Una discontinuità che va colta sotto i due profili più sopra evidenziati, ma che presenta un terzo e fondamentale elemento di difformità rispetto alle precedenti esperienze di revisione e derivante dal suo essere "massimalista" (E. CHELI); in altre parole, una riforma "molto più 'di rottura' con l'impianto costituzionale delle riforme generaliste […] perché intende modificare profondamente la natura della democrazia rappresentativa, nella quale gli istituti di democrazia diretta non possono mai sostituirsi al Parlamento" (R. BIN; in senso analogo anche M. D'AMICO) sino a potersi addirittura dubitare – tema su cui qui non ci si dilunga – della stessa disponibilità di simile revisione del principio della democrazia rappresentativa da parte del legislatore costituzionale (M. LUCIANI).

ALBERTO RANDAZZO

Il metodo utilizzato per le riforme delle quali qui si discute segna certamente una discontinuità rispetto al passato; in questa occasione, infatti, non si mira ad incidere su una parte ampia della Carta costituzionale (come si è tentato di fare spec. nel 2006 e nel 2016), ma su un numero limitato di articoli (e, spec., 56, 57, 59, 71 e 75). Fermo restando che, com'è noto, l'art. 138 Cost. non detta – perlomeno espressamente – limiti "quantitativi" alle revisioni costituzionali, non v'è dubbio che molti sono i rischi che si corrono quando si cerca di modificare una parte estesa della Carta. Per un verso, possono infatti aversi problemi di coordinamento tra le previsioni revisionate; per un altro, aumentano le possibilità che tali riforme abbiano ricadute pregiudizievoli pure sui principi fondamentali; per un altro ancora, cresce il rischio che la libera formazione della volontà di ciascun elettore, se chiamato a pronunziarsi in via referendaria sulla "maxiriforma", abbia a soffrirne, dovendo soppesare se sono in maggior numero le modifiche gradite rispetto a quelle sgradite, e viceversa. Proprio per ciò, molti studiosi hanno manifestato – com'è noto – da tempo l'avviso che le procedure di cui all'art. 138 si prestino unicamente (o, comunque, preferibilmente) a revisioni ad oggetto circoscritto e puntuale. Una soluzione che, però, rischia di aggirare, non di superare, l'ostacolo. I fautori di una "maxiriforma", infatti, potrebbero "spacchettare" un disegno originariamente concepito come unitario in più progetti, portandoli avanti contemporaneamente. In questo scenario, vi è il rischio di esiti ancora più negativi di quelli che si intendeva scongiurare: quattro o cinque leggi di revisione simultaneamente venute alla luce potrebbero essere fatte oggetto di iniziative referendarie distinte con effetti assolutamente imprevedibili, nulla escludendo che alla fine veda la luce un autentico *monstrum*.
Senza stare ora a ridiscutere una questione teorica che in passato ha molto impegnato gli studiosi, a me pare che, se l'intento di circoscrivere l'area materiale della revisione è apprezzabile, il risultato potrebbe rivelarsi produttivo di guasti di notevole entità, forse davvero non riparabili. Come hanno fatto notare molti commentatori, l'intervento riformatore in discorso è tanto puntuale quanto rivoluzionario, capace di smontare uno dei pilastri fondamentali sui quali si regge il nostro ordinamento: la democrazia rappresentativa. Si concorda, infatti, con chi osserva che non tutte "le riforme circoscritte sono innocue" (G. DI COSIMO, *Perché sarebbe meglio che le leggi le facesse il popolo?*, in *lacostituzione.info*, 18 aprile 2019) e che una "riforma 'piccola' non è di per sé

necessariamente buona" (A. MORELLI, *Il referendum propositivo: il gioco vale la candela?*, in *lacostituzione.info*, 22 aprile 2019). Al di là delle apparenti intenzioni dei promotori delle riforme, non è affatto vero che – qualora la revisione andasse a buon fine – si avrebbe un completamento reciproco tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta (o pseudo tale, come ora si dirà), quest'ultima finendo per soppiantare la prima, con tutta una serie di rischi connessi alla effettiva democraticità delle scelte affidate alla volontà del corpo elettorale. Si verrebbe infatti a creare un "rapporto di concorso-contrapposizione" [M. BELLETTI, *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa nel ddl AS n. 1089, di riforma costituzionale, recante* Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum, in *www.federalismi.it*, n. 10/2019 (22 maggio 2019), § 1] tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta sbilanciato a favore della seconda; si darebbe vita, infatti, ad un "legislatore alternativo" (P. PASQUINO, *Popolo o élite? Il referendum propositivo e la retorica della democrazia diretta*, in *lacostituzione.info*, 23 aprile 2019). In questa "logica conflittuale" [che diventa "punitiva" nei confronti del Parlamento: A. MORELLI, *Il referendum propositivo: un'analisi costi-benefici*, in *www.federalismi.it*, n. 6/2019 (20 marzo 2019), § 5], in particolare tra promotori del referendum e Camere, il quadro che si avrebbe, infatti, sarebbe di "sostanziale atrofizzazione del ruolo della rappresentanza parlamentare, costretta a recepire in maniera 'automatica' e a trasformare in legge gli stimoli provenienti dal corpo elettorale" (M. BELLETTI, *op. cit.*, § 1). Il Parlamento, lungi dall'essere valorizzato e dal conservare il suo ruolo di centralità nella trama istituzionale disegnata dalla Carta costituzionale, verrebbe di fatto svuotato dei suoi poteri, mortificato o comunque molto marginalizzato. Il corpo elettorale (anzi, una parte minoritaria di esso) finirebbe per incidere sull'indirizzo politico – che invece dovrebbe rimanere saldamente nelle mani di Governo e Parlamento – con la conseguenza che sia la forma di governo sia la forma di Stato cambierebbero fisionomia. Ciò che spesso nell'opinione pubblica si sottovaluta è che, a norma dell'art. 1 Cost., se è vero che la sovranità appartiene al popolo, è anche vero che quest'ultimo può esercitarla unicamente nelle forme e nei limiti sanciti in Costituzione, che sono – com'è noto – quelli della democrazia rappresentativa. Con le innovazioni ora in cantiere, quei limiti verrebbero a cadere, venendo stravolto il senso dello stesso art. 1 Cost. Quanto accadrebbe in questa circostanza è la dimostrazione che anche puntuali interventi di revisione e, quindi, la modifica di pochi articoli sono in grado di cambiare il senso complessivo della Costituzione, tradendo lo spirito impresso dai *Framers* e stravolgendo l'intero ordinamento. In definitiva, il metodo è corretto, mentre il merito, come in parte si è detto e come si vedrà, lascia molto perplessi.

ANTONIO RIVIEZZO

Il primo dato che balza all'occhio è il cambio di approccio strategico rispetto ai tentativi precedenti; in particolare – dopo l'ennesima esperienza negativa delle revisioni "ampie" (la bocciatura referendaria del d.d.l. cost. c.d. Renzi-Boschi) – il legislatore ha adottato una strategia "moderata", consistente in uno spacchettamento delle varie linee di intervento e nell'iniziativa parlamentare per ciascuna di esse (lo evidenzia *in primis* il Capo del Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri: L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in www.riformeistituzionali.gov.it, 1).
In questo modo si ottengono due risultati a mio avviso positivi:

1.- si evita l'inserimento in un unico testo di interventi ampiamente condivisi e di riforme controverse, con la conseguenza – già vista – che misure capaci di coagulare un ampio consenso (paradigmatico il caso della soppressione del CNEL prevista nell'ultimo tentativo di revisione costituzionale, abortito nel corso della precedente legislatura) vengano travolte dal rigetto, parlamentare o popolare, di quelle maggiormente opinabili;
2.- il coinvolgimento diretto e immediato delle Camere rappresentative, e quindi anche delle minoranze parlamentari, che dovrebbe consentire un approdo più sicuro al testo definitivo (come ad esempio è già avvenuto con riguardo al progettato inserimento dell'iniziativa popolare rafforzata/referendum propositivo, sulla cui architettura è dato registrare un significativo apporto delle forze politiche non governative, finalizzato a una più compiuta razionalizzazione del testo iniziale).
Per rispondere compiutamente alla domanda credo però che in questo caso sia particolarmente utile osservare anche il merito degli interventi programmati.
In effetti, la loro considerazione disarticolata potrebbe restituire un'impressione di volta in volta di segno diverso, mentre l'apprezzamento corale delle proposte consente di coglierne l'ispirazione e la cifra unitaria, permettendo una valutazione più precisa sul metodo stesso.
Il "contratto di Governo" stipulato tra le due forze di maggioranza – il cui testo si trova agevolmente in Rete (io ho utilizzato il .pdf, che consta di 58 pagine, prelevato dal sito di un noto quotidiano nazionale) – dedica all'argomento la clausola n. 20 (pp. 35-37 del documento) e prevede i seguenti interventi: a) riduzione del numero dei parlamentari; b) introduzione del vincolo di mandato; c) eliminazione del *quorum* strutturale del *referendum* abrogativo; d) potenziamento dell'istituto dell'iniziativa popolare; e) una serie di altre misure che per brevità non menziono.
Il senso complessivo di tali interventi, contrariamente a quanto enunciato nei documenti ufficiali di presentazione, mi pare vada inequivocabilmente verso una destrutturazione della logica rappresentativa dell'ordinamento giuridico.
In altre parole, la certificata (da tutti) crisi della democrazia indiretta verrebbe alfine sciolta come il nodo gordiano, con un colpo secco alle istituzioni e agli istituti che la identificano, per giungere (nelle intenzioni) a un marcato avvicinamento alla democrazia diretta.
C'è da chiedersi se sia davvero così, e cioè se gli ipotizzati interventi sul testo costituzionale potranno davvero realizzare un simile risultato, lo si valuti o meno desiderabile.
La mia impressione è negativa per la presenza di varie e latenti contraddizioni (molte delle quali verranno evidenziate nel rispondere agli altri quesiti) ma principalmente per un'aporia di fondo irrisolta: comunque la si pensasse del progetto di riforma costituzionale respinto dal corpo elettorale il 4 dicembre 2016, esso era comunque strutturato intorno a due linee di intervento abbastanza condivise (semplificare la forma di governo e ridurre la conflittualità tra il legislatore nazionale e regionale); l'attuale pacchetto di interventi si focalizza al contrario su riscritture puntuali della Costituzione sostanzialmente rimuovendo quelle problematiche generali.

STEFANO ROSSI

Il pacchetto di riforme istituzionali proposto dal Governo "giallo-verde" – comprendendovi oltre all'iniziativa legislativa popolare rafforzata, anche la riduzione del numero dei parlamentari e l'attribuzione, ad alcune Regioni che motivatamente l'hanno richiesto, di maggiore autonomia in attuazione dell'art. 116, 3° co., Cost. – è parte integrante del cd. "contratto di governo" che, con veste nuova, ripropone la logica degli accordi di coalizione che hanno costellato la storia istituzionale del

nostro Paese. Tuttavia, osservando – nel corso di questo primo anno della legislatura – le dinamiche conseguenti all'utilizzo (spesso retorico) e al richiamo al rispetto dello strumento regolativo del patto di governo, ne emerge un'inedita forza di condizionamento sia in relazione al rapporto Governo-Parlamento che alle strategie dei gruppi parlamentari. Il contratto di governo, diversamente dai tradizionali accordi di coalizione, è assurto a sorta di garanzia interna (quasi privatistica) di convenzioni costituzionali che si sono venute formando in questo breve lasso di tempo: si pensi all'anomalo ruolo assunto dal Presidente del Consiglio che trova fonte proprio nel "contratto" o alla funzione "trasversale" che il Vice Presidente del Consiglio e Ministro dell'Interno è venuto ad acquisire richiamandosi alla necessità di dare attuazione allo strumento pattizio. Al contempo, essendo scientemente volto a conciliare l'inconciliabile, il contratto assorbe quegli spazi di naturale discrezionalità che connotano l'indirizzo politico di qualsiasi maggioranza e le funzioni di controllo delle sue regolarità, divenendo un "*conversation stopper*", ovvero una ragione escludente che risolve ogni questione e non tollera ulteriori discussioni, al prezzo di un opaco occultamento delle basi reali del disaccordo.

Ne emerge una funzione "taumaturgico-sedativa" nell'ambito dei rapporti politici di maggioranza, nel senso che il contratto viene sovente chiamato in causa allo scopo di arginare sentimenti di impotenza-angoscia prodotti dai continui cambiamenti del quadro politico (specie nel "peso" elettorale dei due contraenti), rendendo altresì, almeno apparentemente, superflua la ricerca di più ponderate intese deliberativo-discorsive al tavolo delle decisioni inerenti l'indirizzo politico.

L'inclusione delle riforme costituzionali nel contratto si riflette tanto nella retorica mostrata dal ministro Fraccaro nell'audizione svoltasi nella seduta del 12 luglio 2018 presso le Commissioni Affari costituzionali riunite («*La volontà popolare, che si è espressa con il voto democratico, ha sancito chiaramente il passaggio verso la Terza Repubblica, nella quale è essenziale riconoscere la centralità dei cittadini sul piano delle forme di partecipazione alla vita politica*»), quanto nell'indicazione dell'approccio pragmatico alle riforme quale obiettivo di legislatura attraverso la realizzazione di «*alcuni interventi limitati, puntuali, omogenei, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali distinte ed autonome*».

In una prospettiva euristica, che guarda al contesto storico e ai fattori incidenti sul modo di procedere e sulla curvatura delle scelte, l'asserito realismo, concretato nel superamento dell'orizzonte delle «grandi riforme», rappresenta la cruda ammissione di una impotenza delle forze politiche – in un contesto sociale frammentato e scomposto – ad immaginare la Repubblica, incidendo «su un tessuto vivo, su un patrimonio costruito in cinquant'anni di attuazione legislativa e di applicazione pratica e giurisprudenziale (…) in presenza di una maturata convinzione circa l'esistenza di problemi o di esigenze che non possono trovare soluzione o soddisfazione adeguata entro la cornice costituzionale vigente» (V. Onida, *Il «mito» della riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, 2004, 18 s.). La sconfitta dei progetti riformisti che si sono succeduti nell'ultimo ventennio non possono occultare il permanere delle criticità strutturali («antinomie e contrasti» secondo C. Mortati, *Costituzione*, I. - *Costituzione dello Stato*, b) *Dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, XI, 1962, 222) che connotano l'assetto dei poteri nel nostro ordinamento e che sono, unitamente all'invariante del nostro sistema politico-partitico, la causa della crisi delle istituzioni rappresentative e della partecipazione popolare alle stesse. Limiti strutturali che sono emersi anche nella recente crisi di governo, dal cui esito dipende anche il futuro delle riforme che sono oggetto di analisi.

La riforma proposta dimostra quindi una discontinuità solo apparente rispetto alle esperienze precedenti nella misura in cui non è il carattere più o meno esteso delle modifiche al testo costituzionale a qualificare un intervento di revisione, ma la qualità dell'impatto sul contesto e sull'ordinamento costituzionale, anche attraverso una verifica della fattibilità (A. Morelli, *La riforma costituzionale e la difficoltà di fare previsioni (soprattutto riguardo al futuro)*, in *Diritti regionali*, 2016, 3, 584 ss.). Infine – sempre sul piano della continuità/discontinuità – si deve sottolineare come

la scelta del Governo di non presentare direttamente la proposta di riforma, pur apprezzabile al fine di evitare l'innescarsi sul tema di una logica conflittuale tra maggioranza-opposizione, non ha determinato l'esplicarsi del dibattito e delle scelte parlamentari in modo alieno dal vincolo di maggioranza che, anche sul tema della riforma costituzionale, è stato sugellato nel contratto di governo.

SILVIA TALINI

La risposta al quesito impone di analizzare, seppur in estrema sintesi, le proposte di revisione attraverso un duplice angolo visuale: particolare e sistematico. Nel primo caso l'attenzione è posta esclusivamente sul singolo progetto di revisione senza considerarne gli effetti di sistema; nel secondo, l'interprete guarda alle distinte proposte come a frammenti di un un'unica composizione, in cui è in grado di comprendere l'influenza di ciascuna modifica sull'altra solo valutandone il reciproco condizionarsi, cogliendo cioè le diversità di sfumature a seconda dell'incidenza che ciascuna proposta riveste sull'altra e, più in generale, sull'impianto di sistema.
Utilizzando il primo metodo d'analisi, di tipo particolare, alle riforme proposte dall'attuale maggioranza di governo – a differenza delle precedenti – sembra doversi riconoscere il pregio di non essere afflitte da ciò che autorevole dottrina ha definito il «male del gigantismo» (M. LUCIANI, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 1-2, 2019, 12 aprile 2019, 200). In effetti, a differenza dei progetti presentati nelle passate legislature, le forze politiche attualmente al governo non propongono riforme costituzionali ampie, incidendo unicamente sugli istituti della democrazia rappresentativa e partecipativa.
La riflessione muta radicalmente quando l'analisi si sposta sul profilo sistematico-generale. Dietro la dichiarata volontà di aumentare i momenti di democrazia partecipativa (modifiche artt. 71 e 75 Cost.), dell'efficienza legislativa e della governabilità (riduzione del numero dei parlamentari), sembra celarsi un pericoloso disegno politico che – se guardato nella sua complessità – conduce a un progressivo rafforzamento dei partiti di maggioranza e, contemporaneamente, ad un assai preoccupante depotenziamento del ruolo del Parlamento, andando ad alterare l'impianto rappresentativo della nostra forma di stato.
Ciò che si intende sostenere, qui un punto centrale, non è l'inopportunità in senso assoluto di un ampliamento degli istituti di democrazia partecipativa, quanto la necessità di un rigoroso rispetto del delicato equilibrio costituzionale tra istituti partecipativi e meccanismi rappresentativi: se non si vuole alterare quell'articolato sistema di pesi e contrappesi posto dal dettato costituzionale alla base del sistema parlamentare, a un rafforzamento degli strumenti partecipativi non può corrispondere un drastico depotenziamento dei meccanismi rappresentativi.
A venire in considerazione, sotto questo profilo, non è unicamente la radicale riduzione del numero di parlamentari, quanto altresì la dichiarata volontà di agire sul regionalismo differenziato e di introdurre il vincolo di mandato, proposte entrambe contenute nel "Contratto di governo Lega-M5s". Il graduale accrescimento di forme di autonomia decisionale alle Regioni a statuto ordinario in virtù dell'art. 116, terzo comma, Cost., porta con sé l'evidente rischio di un acuirsi delle tante disuguaglianze già esistenti sul territorio nazionale, disuguaglianze a cui il Parlamento – nonostante sia portatore degli interessi nazionali – non sarebbe più in grado di porre compiutamente rimedio.
Rischi ancora maggiori derivano da un'eventuale introduzione del vincolo di mandato attraverso un capovolgimento di senso dell'art. 67 Cost. L'immissione nel sistema costituzionale di regole che

limitano la libertà degli eletti conduce ad una radicale metamorfosi della fisionomia del Parlamento: da spazio d'incontro, sintesi e confronto diviene luogo di imposta adesione alle scelte compiute dalla forza politica di appartenenza. Il programma e le scelte del partito divengono cioè una "prigione programmatica", una sorta di giuramento di fedeltà in cui la soggettività del parlamentare si annulla facendo venir meno un'irrinunciabile garanzia del sistema rappresentativo delineato dai Costituenti.
Dunque, focalizzando l'attenzione sul complesso delle modifiche, il pericolo del "gigantismo" non può dirsi superato: l'approvazione delle proposte – qualora venissero interamente attuate – condurrebbe a un forte depotenziamento della democrazia rappresentativa e del ruolo del Parlamento minando le fondamenta di quell'articolato sistema di pesi e contrappesi posto alla base del sistema parlamentare dal dettato costituzionale.

MATTEO TRAPANI

Il metodo utilizzato risulta essere differente da quello fino ad oggi adottato per le riforme costituzionali che hanno interessato la forma di governo o gli aspetti legislativi da due punti di vista: quello relativo alla limitatezza degli articoli riformati e quello che riguarda la dialettica tra maggioranza e opposizione.
Il primo punto è, in evidenziato sin dal cosiddetto "contratto di Governo", in cui si afferma la volontà di perseguire "un approccio pragmatico e fattibile, con riferimento ad alcuni interventi limitati, puntuali, omogenei, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali distinte ed autonome".
Seppur le riforme in esame interessino senza dubbio un numero limitato di articoli e risultino "omogenee", è indubbio che nella maggior parte dei casi la riforma di un istituto previsto in Costituzione porta con sé un corollario di modifiche, in alcuni casi implicite o tacite, che non possono però non essere viste nella loro organicità (salvo eventualmente per alcuni casi come, ad esempio, l'eliminazione del CNEL). Tale metodo, seppur risulti innovativo rispetto a quello che sottoponeva a modifica un gran numero di articoli della Costituzione, rischia tuttavia di non essere esente dai difetti derivanti da una eccessiva separazione tra le modifiche proposte, potendo comportare la necessità di interventi successivi e una analisi solo ex post degli effetti sull'intero sistema istituzionale.
Nello stesso programma si richiamano, tra le altre cose, oltre alla riduzione del numero dei Parlamentari, il quorum del referendum e il referendum propositivo, l'introduzione di forme di vincolo di mandato per i parlamentari (richiamando l'esperienza spagnola e portoghese alla stregua dei vincoli alla costituzione di nuovi gruppi), una "maggiore flessibilità dell'azione di governo in modo tale da poter far fronte efficacemente ai diversi cicli economici", un investimento sulla "cittadinanza digitale", l'abolizione del CNEL e un non ben definito "tagliando sulle leggi". Tuttavia, sembra difficile pensare che ogni modifica possa essere letta indipendentemente dall'altra.
Un secondo punto di discontinuità rispetto alle passate iniziative di riforma costituzionale è rappresentato dal rapporto maggioranza – opposizione, con particolare riferimento alla possibilità per quest'ultima di dare un effettivo contributo al testo, come non è avvenuto, ad esempio, nella scorsa legislatura. Risulta evidente come, in questa legislatura, almeno con riferimento alla proposta relativa all'iniziativa legislativa popolare indiretta, il testo iniziale abbia subito numerose modifiche in sede di Commissione anche a seguito di un'attività emendativa da parte dei gruppi di opposizione e di una disponibilità da parte della maggioranza di confrontarsi nel merito sulle principali questioni.
Un tale approccio è sicuramente da evidenziare in termini positivi, in quanto, a prescindere dal carattere migliorativo o no delle modifiche, ha permesso su molti aspetti di arrivare a soluzioni finali di sintesi che hanno arricchito il testo e rigenerato una dialettica parlamentare-rappresentativa

indispensabile nel nostro sistema e particolarmente apprezzabile con riferimento alle revisioni costituzionali, che, per mantenere il carattere compromissorio del testo, dovrebbero essere condivise.

II Domanda

La riforma dell'art. 71 Cost. è incentrata sulla figura dell'iniziativa legislativa popolare "rafforzata" e del connesso *referendum* c.d. propositivo. L'equilibrio tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta delineato dalla Costituzione vigente risulta arricchito o alterato? Ritiene che la prefigurata modifica possa costituire un efficace strumento di interlocuzione fra l'una e l'altra, in grado di rivitalizzare (piuttosto che deprimere) la rappresentanza, come affermato dai sostenitori della revisione costituzionale?

CORRADO CARUSO

La riforma dell'art. 71 Cost. introduce un potere nuovo, «concorrente» rispetto all'attuale titolarità della funzione legislativa, di esclusivo appannaggio del legislatore rappresentativo [A. MORRONE, *Audizione presso la Camera dei deputati I commissione – Affari costituzionali, sulle proposte di legge cost. n. 726 (Ceccanti e altri) e n. 1173 (D'Uva e altri)*].
Non sembra, come pure sostenuto da altre voci, che l'istituto di cui al novellato art. 71 Cost. giochi un ruolo meramente «integrativo» rispetto alle dinamiche di funzionamento del sistema rappresentativo [così, invece, M. VOLPI, *Camera dei deputati: audizione di fronte alla i commissione (affari costituzionali, della presidenza del consiglio e interni) sulle proposte di legge costituzionali c. 726 e c. 1173 di modifica dell'art. 71 della costituzione*]. L'iniziativa legislativa rinforzata sembra allontanarsi dagli altri istituti di democrazia diretta – dal referendum abrogativo, in particolare – inseriti nella nostra Costituzione, nonostante parte della dottrina annoveri tutti questi strumenti tra gli istituti tipici della democrazia rappresentativa (M. LUCIANI, *Audizione*, cit., che riprende quanto già sostenuto dallo stesso A. in *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2005, 31 e ss.).
Nato come forma di «difesa della società civile contro un potere legislativo invadente», in funzione oppositiva e contromaggioritaria rispetto alla maggioranza legislativa, il referendum abrogativo ha progressivamente mutato sembianze, svolgendo un compito di stimolo rispetto al sistema politico, pur sempre in posizione ancillare rispetto all'azione delle istituzioni rappresentative (A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma 1991, 87).
L'istituto disegnato dal novellato art. 71 Cost. pare destinato, invece, a realizzare una *funzione propositiva*, esplicitamente volta a *creare nuovo diritto* in vista di una *competizione* tra legislazione popolare e produzione normativa di origine rappresentativa.
Rispetto alla proposta iniziale sono stati superati alcuni aspetti piuttosto problematici. Spiccava, tra questi, il voto popolare contestuale sui due progetti di legge: in caso di modifiche apportate in sede parlamentare, a fronte della mancata rinuncia del comitato promotore, una prima versione del novellato art. 71 Cost. prevedeva la sottoposizione a referendum dei due disegni di legge, quello di approvazione parlamentare e quello d'iniziativa popolare. Tale soluzione, oltre a provocare un forte disorientamento nell'elettorato (chiamato ad esprimersi prima a favore di entrambe le proposte e, solo successivamente, ad indicare la proposta preferita tra le due), avrebbe rischiato di accentuare la

conflittualità tra legislatore rappresentativo e legislatore popolare, amplificando gli effetti plebiscitari del nuovo istituto.
In ogni caso, e almeno in sé e per sé considerato, l'istituto non sembra eversivo rispetto alla scelta, compiuta dai nostri Costituenti, per la democrazia rappresentativa, anche se di certo concorre a indebolire l'istituzione parlamentare (osservazione che sfiora il paradosso, se solo si considera come, in nome della centralità del Parlamento, la forza politica promotrice dell'attuale riforma abbia strenuamente difeso la seconda parte della Costituzione dalla revisione costituzionale approvata nel corso della XVII legislatura, poi rigettata dal voto popolare del 4 dicembre 2016).
Da tempo si discute della necessità di modificare l'istituto della iniziativa legislativa popolare, che negli anni non ha certo dato prova di particolare vitalità. Molte di quelle proposte (contenute, da ultimo, nella riforma costituzionale Renzi-Boschi, ma i primi accenni in questo senso possono essere rinvenuti nelle proposte della Commissione Bozzi, nella IX legislatura), tuttavia, erano inserite in un tentativo complessivo di rafforzamento dei processi decisionali del sistema rappresentativo, agendo a mo' di contrappeso rispetto alla valorizzazione del circuito corpo elettorale - maggioranza parlamentare - esecutivo. A fronte, cioè, di un consolidamento della democrazia immediata, il potenziamento degli istituti di democrazia diretta avrebbe garantito a minoranze politiche organizzate *forme istituzionalizzate di opposizione* all'indirizzo politico di maggioranza, venutosi a formare nelle sedi rappresentative in conseguenza del voto popolare. In queste proposte, dunque, l'indole tendenzialmente contromaggioritaria dell'iniziativa popolare rinforzata veniva confermata, risultando comunque servente al sistema rappresentativo e al miglioramento delle sue prestazioni.
Nulla di tutto questo emerge dall'attuale legislatore di revisione: all'assenza di rimedi nei confronti della dispersione della volontà generale che il bicameralismo perfetto e le sue modalità di funzionamento producono si affianca la riduzione dei parlamentari, l'abbassamento del quorum strutturale del referendum abrogativo e l'iniziativa legislativa popolare rinforzata, tutte modifiche che, unitariamente considerate, mirano a depotenziare la democrazia rappresentativa e a favorire l'azione di gruppi minoritari, collocati al di fuori delle istituzioni parlamentari e dotati di una elevata capacità di mobilitazione collettiva.

SARA LIETO

Che, in generale, il referendum sia un istituto che nelle democrazie rappresentative possa veicolare all'interno delle istituzioni un maggiore flusso di partecipazione, rigenerando il rapporto tra governanti e governati, è questo di per sé un fattore positivo. Concordo, in ogni caso, con quanto più volte sottolineato da un'attenta dottrina che pone in guardia dalla tendenza a definire tale istituto come di democrazia diretta piuttosto che di democrazia partecipativa (M. LUCIANI, v. anche *Audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica* - 13 marzo 2019). Il referendum è, in realtà, un istituto tipico dei sistemi democratico-rappresentativi, che non ha molto a che vedere con l'immagine paradigmatica del popolo adunato in pubblica piazza come nell'Atene del V sec. a. C. Esso è un istituto mediato, attraverso il quale si pone agli elettori un quesito etero-deciso. Può essere inteso, quindi, come un arricchimento del sistema rappresentativo ma non può porsi in contrapposizione con esso. Si tratta di un punto decisivo, che deve essere ben tenuto presente ogni qual volta se ne voglia estendere il raggio d'azione. Il disegno di legge di revisione sull'iniziativa legislativa e sul referendum sembra invece "tradire" un'impostazione più conflittuale che armonica con la democrazia della rappresentanza, in quanto ciò che si vuole introdurre è, in realtà,

una forma alternativa di legislazione mediante voto popolare, che non appare affatto coerente con il meccanismo rappresentativo alla base del nostro sistema democratico e che, inoltre, deroga al principio di pari dignità formale fra gli atti di iniziativa legislativa «non in ragione della materia trattata, bensì in forza esclusivamente della provenienza soggettiva della proposta» (P. CARNEVALE, *A proposito del disegno di legge costituzionale AS n. 1089, in tema di revisione degli artt. 71 e 75 della Costituzione. Prime considerazioni*, in Osservatorio AIC). A ciò si aggiunga che la funzione legislativa è un'attività complessa, attraverso la quale la decisione politica acquisisce concretezza sintetizzando i molteplici interessi coinvolti attraverso meccanismi di mediazione e confronto «che solo un Parlamento può offrire, mentre la legislazione popolare si riduce alla sola alternativa secca si/no sul testo iniziale elaborato dai (soli) promotori», (A. ANZON DEMMIG, *L'iniziativa legislativa popolare "indiretta" (c.d. referendum propositivo) nel progetto di legge costituzionale in itinere*, in Forum QC). In altre parole, «il popolo (cioè l'insieme dei cittadini elettori – o come suggerisce in realtà la riforma: un quarto degli stessi) non può essere soggetto della legislazione, poiché esso non è in grado di formulare questioni né di discuterle suggerendo ad esempio modifiche o emendamenti. Esso può soltanto rispondere con *sì* o *no* a domande formulate da una élite (quando non lo sono da un individuo solo, come nel caso dell'art. 11 della costituzione francese in vigore), cioè, nel caso in esame, da un gruppo di cittadini che si auto-erige al ruolo di rappresentanti, alternativi al Parlamento» (P. PASQUINO, *Popolo o élite? Il referendum propositivo e la retorica della democrazia diretta*, in la Costituzione.info, 23 aprile 2019).

Si tenga conto, inoltre, della circostanza che un referendum favorevole all'iniziativa legislativa popolare e dunque contrario alla proposta votata dal Parlamento, non può non avere conseguenze sulla tenuta del circuito fiduciario.

Inoltre, nell'ipotesi di iniziativa popolare sostenuta da almeno 500.000 firme il ruolo del Parlamento si limita a quello di mera ratifica del disegno di legge. Entro 18 mesi, infatti, l'Assemblea deve deliberare, ma senza poter assolutamente incidere sul testo se non con modifiche di carattere meramente formale. Il fulcro dell'attività parlamentare, ovvero il dibattito, viene meno e l'Assemblea è svuotata delle sue fondamentali attribuzioni. La deliberazione da parte dei rappresentanti perde la sua componente emendativa che costituisce un elemento essenziale del diritto di voto. In altre parole, o il Parlamento approva il progetto di legge popolare, così com'è, entro diciotto mesi dalla sua presentazione, oppure, se non approva, o se scadono i termini senza che esso si sia pronunciato, il testo è sottoposto automaticamente a referendum. Nel caso, invece, esso apporti modifiche "non meramente formali", sono i promotori dell'iniziativa legislativa popolare a decidere tra due alternative. Essi possono accettare la versione del testo così come modificato dal Parlamento, e dunque *rinunciare* al referendum, oppure possono decidere di sottoporre il testo a referendum. In questo secondo caso, gli elettori sono chiamati a pronunciarsi sull'approvazione o meno del progetto d'iniziativa popolare e solo nel caso in cui l'esito del referendum sia negativo, o non venga raggiunto il *quorum*, il disegno di legge nella versione prodotta all'esito della deliberazione parlamentare è sottoposto a promulgazione.

Sul riferimento a «modifiche non meramente formali» ruotano non poche ambiguità. A riguardo si rinvia alla legge di attuazione della riforma il compito di individuare, tra le altre cose, l'organo terzo cui spetta di valutare la natura di tali modifiche. Si tratta di un'operazione di non poco conto, considerata per certi versi la vaghezza dell'espressione «modifiche non meramente formali». Quel che però rileva è, in ogni caso, il ruolo del comitato promotore cui compete di *rinunciare*, oppure no, al referendum. E qui emerge una questione decisiva sul piano della rappresentanza che rileva sotto almeno due profili. Il primo riguarda, in generale, la natura della rappresentanza del comitato

promotore che, se passasse la riforma, sarebbe una figura definitivamente costituzionalizzata. Il secondo ha a che fare con l'oggetto del mandato conferito al comitato dal gruppo dei sottoscrittori.
Quanto al primo profilo, è evidente che non si possa parlare, nel caso del comitato, di rappresentanza politica, che è prerogativa dell'assemblea eletta. Quando la Corte costituzionale lo riconobbe come soggetto legittimato a sollevare conflitto di attribuzione (sentenza n. 69 del 1978), essa ritenne i firmatari di una richiesta di referendum abrogativo *istituzionalmente rappresentati dai promotori.* I firmatari non sono però assimilabili al corpo elettorale. Essi costituiscono una porzione dello stesso, anche piuttosto esigua. Che tali soggetti possano trasferire al comitato promotore una rappresentanza estendibile all'intero corpo elettorale e, dunque, possano trasformare il comitato in una specie di organo esterno del corpo elettorale (una sorta di rappresentanza organica) è, evidentemente, una forzatura. Il tipo di rapporto che s'instaura tra sottoscrittori e comitato promotore è, per certi versi, più assimilabile a quello della rappresentanza volontaria di diritto privato, considerata anche la raccolta delle firme, che sembra richiamare la nozione civilistica di procura.
Quanto al secondo profilo, quando i firmatari sottoscrivono il disegno d'iniziativa legislativa "rinforzata" è come se dessero mandato ai promotori sia in ordine alla presentazione del progetto di legge sia in ordine al referendum. A questo punto, però, rileva una contraddizione rispetto al mandato originario, dal momento che – secondo quanto previsto dal disegno di legge - il comitato può rinunciare al referendum. A questo punto, però, com'è stato opportunamente evidenziato, i promotori diventano «soggetti intrinsecamente "interni" al dibattito politico che si svolge in seno alle Aule parlamentari, e quindi capaci di interagire – se non addirittura di interferire – con lo svolgimento del procedimento legislativo» (G.M. SALERNO, *L'iniziativa popolare legislativo-referendaria: considerazioni a prima lettura sulla proposta di revisione costituzionale*, in Osservatorio AIC, 1-2/2019), discostandosi in questo modo dalla identificazione che ne aveva dato la Corte costituzionale di figure soggettive esterne allo Stato-persona.
Per rafforzare l'iniziativa legislativa popolare sarebbe, tutt'al più, auspicabile l'estensione alla Camera di quanto previsto dal regolamento del Senato (art. 74), secondo cui le competenti commissioni debbono iniziare l'esame dei disegni di legge d'iniziativa popolare ad esse assegnati entro e non oltre un mese dal deferimento e l'esame in commissione deve essere concluso entro tre mesi dall'assegnazione.

GIUSEPPE MOBILIO

È positivo che si sia tornati a discutere di rappresentatività delle istituzioni e di esercizio della sovranità popolare. Ritengo però che le proposte in commento siano portatrici di una visione di partecipazione democratica che altera eccessivamente l'equilibrio tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa delineato dalla Carta costituzionale (Caretti). La prima dovrebbe agire solamente come correttivo alla seconda e non come elemento trainante.
Il Ministro Fraccaro, in occasione dell'audizione a Commissioni riunite, ha dichiarato l'intenzione di «mantenere intatti i princìpi ispiratori, con degli interventi di riforma atti a rafforzare le previsioni già contenute nella nostra Carta fondamentale», e che «democrazia diretta e democrazia rappresentativa [...] non vanno considerate in un'ottica di contrapposizione, bensì di reciproco completamento». L'impressione, però, è che le proposte in discussione smentiscano l'intento indicato.
Non ci si nasconde che qualsiasi istituto di democrazia diretta contenga potenzialmente una carica conflittuale, nella misura in cui intende condizionare direttamente l'operato dei rappresentanti. La

riforma, però, apre ad una marcata contrapposizione tra il Parlamento, la cui legittimazione deriva dalla elezione dell'intero popolo, e la frazione del corpo elettorale che si fa promotrice dell'iniziativa legislativa e del referendum, che a confronto appare relativamente esigua. Tale contrapposizione appare squilibrata, poiché consegna nelle mani di quest'ultima diversi strumenti di ingerenza da utilizzare come armi di ricatto (De Siervo).

Innanzitutto, i proponenti hanno il potere di condizionare la programmazione dei lavori parlamentari, costringendo le Camere a lavorare su tematiche o leggi che non solo possono non essere previste nel programma di governo, ma su cui potrebbero non esservi neppure le condizioni per adottare una decisione. Diciotto mesi, in questo caso, può anche non offrire un termine adeguato.

La proposta prevede in aggiunta che, se il referendum "propositivo" dà esito negativo, scatta l'automatismo per cui la legge "alternativa" approvata dal Parlamento è sottoposta a promulgazione. Inoltre, il comitato promotore ha a disposizione la possibilità di rinunciare al referendum "propositivo" nel caso in cui le Camere approvino la proposta "alternativa" «con modifiche non meramente formali».

A parere di chi scrive, si tratta di strumenti che possono trasformarsi in forme di ingerenza eccessiva, nella misura in cui impongono al Parlamento la calendarizzazione di un certo argomento; lo inducono ad adottare un provvedimento destinato ad entrare in vigore nel caso in cui, per qualsiasi motivo, il referendum dia esito negativo; lo sottopongono alle pressioni di un comitato promotore che potrebbe indurlo ad una sorta di "patto di desistenza". In un contesto del genere, dunque, vi è il rischio di non favorire affatto scelte ponderate.

Certo, il Parlamento potrebbe rimanere inerte e attendere con buona pace l'esito referendario. Questa scelta, tuttavia, è sconsigliabile per più motivi.

Il referendum "propositivo", innanzitutto, radicalizza un limite già proprio del referendum abrogativo, quale l'imposizione di una scelta "manichea" tra il "sì" e il "no". Con l'aggravante, in questo caso, che non si tratta di eliminare previsioni in vigore e che hanno già dato prova di loro, ma di "prendere o lasciare" una disciplina formulata ex novo da un comitato promotore sostenuto da 500.000 firme. I temi così affrontati, invece, potrebbero richiedere una ponderazione ben diversa, una discussione e un confronto che, in esito, potrebbe portare ad una mediazione e ad una diversa formulazione legislativa.

Accanto a questo limite, il "referendum propositivo" in discussione espone la volontà popolare a maggiori rischi di strumentalizzazione. Il comitato promotore potrebbe utilizzare l'istituto referendario per conferire maggior peso alla propria posizione. Né è inedito che un referendum venga prospettato come un giudizio politico sulla maggioranza in carica. Neppure bisogna trascurare la possibilità che i cittadini vengano chiamati troppo spesso alle urne o a pronunciarsi su questioni che ritengono marginali.

Il pericolo, in definitiva, è di imboccare una deriva plebiscitaria che non giova né alla democrazia rappresentativa, né a quella diretta.

Al di là di possibili miglioramenti, una soluzione alternativa per soddisfare le esigenze che muovono la riforma sarebbe forse quella di intervenire su altri istituti, che non servono a contrapporre i cittadini ai propri rappresentanti, ma che consentono ai primi di controllare in maniera più efficace i secondi e di chiamarli a rispondere delle proprie scelte. Allora il dibattito potrebbe tornare a concentrarsi sul tema della organizzazione e della democrazia interna dei partiti, sulla selezione dei candidati e sulla formazione delle liste elettorali, sul finanziamento della politica, sulla comunicazione politica, sul conflitto di interessi.

COSTANZA NARDOCCI

Gli effetti da assegnarsi alla riforma costituzionale in discussione di revisione dell'art. 71 Cost. richiedono di anteporre una seppure breve premessa sulla crisi del sistema costituzionale di democrazia rappresentativa. Una crisi che ripete, da un lato, il declino di quei gruppi intermedi, i partiti politici, sempre meno decisivi e determinanti nell'espletamento del loro ruolo di intermediazione tra elettori ed istituzioni politico-rappresentative, anche a fronte di una giurisprudenza costituzionale scarna in tema di partiti politici e rappresentanza e, spesso, poco incline a valorizzarne ruolo e funzioni nel quadro della democrazia rappresentativa (così G. RIVOSECCHI, M. D'AMICO, che riprende come emblematiche di simile lettura degli artt. 49 e 67 Cost. le decisioni n. 79 del 2006; n. 1/2013; n. 1/2014); dall'altro, che risente dello spostamento del centro decisorio dall'organismo rappresentativo a sedi esterne. Emblematico di simile dislocazione ovvero di "fuga" dai tradizionali circuiti decisionali-rappresentativi, prefigurati dalla Seconda Parte della Costituzione, non è soltanto il rafforzamento del Governo nell'esercizio dei suoi poteri normativi, pure costituzionalmente attribuitegli, ma, più incisivamente, la valorizzazione, quali meccanismi alternativi rispetto al raccordo Parlamento-Governo, di sedi decisionali esterne, talune anche allo stesso sistema istituzionale. Si pensi, accanto all'impatto e ai vincoli derivanti dall'adesione all'Unione Europea *ex* art. 11 Cost., al ruolo dei mass media e dei social networks, amplificati in modo esemplare dall'uso e dal valore para-decisionale loro attribuitogli da alcune formazioni politico-partitiche (cfr. M. D'AMICO; B. CARAVITA).

Sotto diversa angolazione, non meno importante in questa prospettiva è il ruolo suppletivo e criticabile talvolta assolto dai giudici, chiamati ad operare su un binario parallelo ed erroneamente para-legislativo nel tentativo, improprio, di sopperire a carenze del difettoso circuito di democrazia rappresentativa (cfr. N. ZANON).

In questo quadro, si inserisce la proposta di revisione dell'art. 71 Cost., che, a voler muovere dalle intenzioni dei promotori, si propone di rispondere al "disimpegno e [alla] disaffezione verso la vita politica" allo scopo di "potenziare e rendere effettivi gli strumenti di democrazia diretta, in modo da sollecitare una più ampia e reale partecipazione dei cittadini alla vita politica e avvicinare così l'Italia alle esperienze di altri Paesi avanzati".

Tralasciando il peraltro non trascurabile dato comparato, che non conosce istituti costruiti in modo analogo a quello oggetto di esame (cfr. A. MORRONE; E. CHELI), si ritiene che la proposta di riforma costituzionale alteri, rovesciandolo, il rapporto tra democrazia rappresentativa e diretta configurato dalla Costituzione Repubblicana che si regge, viceversa, sul principio del primato della democrazia rappresentativa rispetto a quella diretta (A. MORRONE; G. TARLI BARBIERI), importando conseguenze che toccano tanto la forma di Stato quanto quella di governo (E. CHELI; M. D'AMICO).

Come autorevolmente affermato in dottrina, infatti, "i costituenti non hanno disegnato due diverse forme di democrazia" e, invero, "non vi è di questa ipotesi la minima traccia nel testo della Costituzione, nella quale, anzi, l'art. 1 conferma l'assoggettamento della volontà popolare a vincolo costituzionale e - quindi – l'inesistenza di un suo primato sulla volontà della rappresentanza" (M. LUCIANI).

In questo senso, le forme di democrazia diretta ovvero, come preferisce autorevole dottrina (M. LUCIANI), "partecipativa", sono state concepite dal Costituente come integrative (come conferma anche la giurisprudenza costituzionale, cfr. Corte cost. n. 199/2012) e non, invece, complementari

ovvero addirittura concorrenti (L. PALADIN), come viceversa delinea la riforma costituzionale dell'art. 71 Cost. (G. TARLI BARBIERI, che richiama a supporto Corte cost. n. 106/2002, laddove il Giudice costituzionale affermava che: "l'articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità 'appartiene' al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale").

Le ragioni a sostegno di tale tesi si colgono in relazione ad almeno tre aspetti.

Il primo. L'iniziativa popolare che si vorrebbe introdurre concorre – ossia non si limita ad assolvere ad una funzione meramente integrativa – con quella di iniziativa parlamentare ovvero governativa. Oltre che concorrente, l'iniziativa legislativa popolare si appalesa, peraltro, come addirittura rafforzata rispetto a quella parlamentare nella misura in cui sembra – anche se questo rimane un profilo applicativo aperto e da indagare – spettarle precedenza in sede di approvazione immaginando, dunque, una sua speculare collocazione in sede di programmazione dei lavori delle due Camere.

Sotto un secondo angolo prospettico, l'iniziativa legislativa popolare di cui al nuovo testo in discussione dell'art. 71 Cost. si riverbera negativamente su quella parlamentare, giungendo sino a bloccarla. Il Parlamento, infatti, "di fronte a un'iniziativa popolare, può solo approvare il testo dei promotori, perché ogni modifica (come l'inerzia), apre a un *referendum* decisorio del corpo elettorale" (A. MORRONE); e ciò, fatto salvo che non si versi nella ipotesi, dai contorni tuttavia assai indefiniti, delle modifiche c.d. "non meramente informali". La scelta dei proponenti è evidentemente foriera di una *ratio*, che mira a scardinare il primato della democrazia rappresentativa con un deciso spostamento o sbilanciamento in favore dell'introdotto meccanismo di democrazia diretta, risultante dall'abbinamento iniziativa legislativa popolare/*referendum* approvativo.

Un terzo elemento sintomatico di siffatto rovesciamento dei rapporti tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta è, poi, rinvenibile nell'abbassamento del *quorum* di validità per il *referendum ex* art. 71 Cost. al 25% (su cui si veda, *infra*, la domanda n. 3), che consentirebbe ad una minoranza, ed in assenza di un dibattito tra maggioranza e minoranza da realizzarsi all'interno degli organismi rappresentativi, di giungere all'approvazione di una legge, ossia di un atto costitutivo di nuove norme giuridiche aventi validità *erga omnes*.

Da questo punto di vista, non soltanto la riforma contraddice il modello configurato dal Costituente, ma nemmeno realizza ovvero si preoccupa di favorire uno scambio tra meccanismi democratico-rappresentativi e forme di democrazia diretta ovvero partecipativa, che si vorrebbe rivitalizzare favorendo un riavvicinamento dei cittadini al dibattito pubblico. Viceversa, si assiste, piuttosto, ad una rilettura delle relazioni tra democrazia diretta e rappresentativa di impronta contrappositiva, che legge l'iniziativa legislativa popolare e il successivo *referendum* quale alternativa da rafforzare e da preferire, forzando, o meglio, eludendo il dibattito parlamentare ed il confronto tra formazioni politico-partitiche elette. Come efficacemente osservato dalla dottrina, "è evidente che […] il referendum non è più uno strumento di raccordo con la democrazia rappresentativa, ma è uno strumento in cui la democrazia diretta si sostituisce a quella rappresentativa" (M. D'AMICO).

In questa prospettiva, infatti, sottraendo la proposta di legge di iniziativa popolare al dibattito parlamentare e vincolando le Camere all'alternativa secca tra approvazione senza modifiche sostanziali/rimessione dell'approvazione del testo al corpo elettorale tramite un *referendum* di nuova istituzione, la riforma costituzionale introduce, sì, un nuovo istituto di democrazia partecipativa o diretta, ma rompe con il disegno del Costituente rendendo quest'ultimo alternativo e non integrativo o complementare rispetto al principio cardine della democrazia rappresentativa.

Come si è già osservato, dalla eventuale revisione dell'art. 71 Cost., l'equilibrio tra democrazia rappresentativa e diretta verrebbe assolutamente alterato, al di là delle intenzioni dei proponenti; molteplici sono i motivi che inducono a tale considerazione. Per prima cosa, occorre rilevare che il tentativo di inserire in Costituzione il referendum "propositivo" non è solo di oggi, ma è risalente (si può ricordare la proposta di Costantino Mortati in Assemblea costituente) senza che sia mai riuscito ad andare a buon fine; l'obiettivo dei promotori della riforma è quello di suscitare una reazione del Parlamento dinanzi a future proposte di iniziativa legislativa popolare, diversamente da quelle fino ad oggi presentate che sono perlopiù rimaste "in un cassetto". Al riguardo, non si può che condividere la preoccupazione che sta alla base della riforma: fare in modo, appunto, che alle iniziative legislative di provenienza popolare possa darsi ascolto. Sul punto, infatti, il dettato costituzionale è rimasto di fatto inattuato. Come si legge nel ddl n. 1089, qui in discorso, "quando una proposta di legge è presentata da almeno cinquecentomila elettori e le Camere non la approvano entro diciotto mesi dalla sua presentazione, è indetto un referendum per deliberarne l'approvazione". Tuttavia le Camere potrebbero approvare la proposta con modifiche "non meramente formali" (un punto, questo, che però si vorrebbe emendare); qualora fossero considerate tali da un non meglio definito "organo terzo", al quale la proposta rinvia, sarebbe il Comitato promotore, ossia un piccolo gruppo di persone – né più né meno che una *élite* – a decidere se rinunciare oppure no al referendum propositivo per il quale erano state raccolte le firme (ma – si badi – su una proposta diversa). Se l'organo terzo suddetto dovesse concludere che le modifiche non siano meramente formali ma sostanziali, il Comitato promotore potrebbe decidere di "non tenere conto" degli interventi operati dal Parlamento e di portare avanti l'iniziativa referendaria (in altre parole, al Parlamento non viene data "voce in capitolo": se volesse apportare modifiche potrebbe forse cambiare qualche parola o inserire qualche virgola, ma non si dovrebbe spingere oltre). La verifica del carattere meramente formale delle modifiche in parola potrebbe, dunque, prestarsi ad arbitrio, mancando parametri di riferimento certi. La proposta approvata dal Parlamento potrà tornare in auge solo se non si dovesse raggiungere neanche il 25% dei votanti e dei "sì" (*quorum* strutturale e funzionale che si richiede anche per il referendum abrogativo, sebbene vi sia sul punto una proposta di emendamento volta a lasciare intatto l'art. 75 Cost.), altrimenti – come detto – questa minoranza potrebbe avere la meglio sulla volontà del Parlamento (salvo il caso di ampia partecipazione al voto e di insuccesso della prova referendaria). Le cose non migliorerebbero se, invece, il Comitato accettasse le modifiche apportate dal Parlamento, in quanto in tal modo si darebbe seguito (per volontà ancora una volta di un ristretto numero di soggetti) ad una proposta di legge molto diversa rispetto a quella sulla quale erano state in precedenza raccolte le firme, venendo quindi sacrificata – per decisione di pochi – la volontà dei sottoscrittori dell'iniziativa referendaria (anche in questo caso non si potrebbe parlare di una scelta davvero democratica). Già da queste poche notazioni appare netta quella prevalenza (e precedenza) del corpo elettorale sul Parlamento di cui si parlava poco sopra. Come dire, prima (se le Camere non dovessero apportare modifiche) o dopo (qualora, pur in presenza di modifiche, i promotori lo volessero) la proposta di iniziativa popolare è destinata a diventare legge. Occorre ribadire: è bizzarro il fatto che nelle intenzioni, come si diceva, si voglia favorire un "reciproco completamento" della democrazia rappresentativa e di quella diretta (v. Relazione di accompagnamento) e poi, nel caso in cui il Parlamento apportasse sostanziali modifiche alla proposta elaborata dal ristretto numero di persone che compongono il Comitato promotore, si possa andare al referendum sulla proposta originaria, non tenendo conto della deliberazione dell'organo deputato – secondo la Costituzione – ad esercitare la funzione legislativa (in altre parole, il Parlamento è forzato ad essere d'accordo e quindi – per riprendere le intenzioni espresse nella Relazione – la democrazia rappresentativa deve essere disposta

a farsi completare da quella diretta, ma non viceversa). Quella contrapposizione che, a parole, si vuole evitare, nei fatti, si può manifestare in tutta la sua radicalità e il corpo elettorale diventa il "*supremo decisore* del conflitto" [A. MORRONE, *Crisi del parlamentarismo e* initiative, in *www.federalismi.it*, n. 3/2019 (15 aprile 2019), 261 (c.vo test.)]. Nulla esclude, poi, che il Parlamento, in un secondo momento, magari nel caso in cui avesse in precedenza apportato modifiche sostanziali non tenute in considerazione dal Comitato promotore, ponga in essere una legge in grado di abrogare quella di iniziativa popolare (al riguardo, fino ad oggi, non sono previsti limiti). E tuttavia – sempre se la proposta di riforma andasse a buon fine – nulla ugualmente esclude, infine, che il corpo elettorale (anche in questo caso, salvo novità, in una frazione ridotta) vanifichi la legge stessa ricorrendo al referendum abrogativo (per inciso, si fa notare che il nuovo tipo di referendum consentirebbe di eludere tutti i limiti, imposti negli anni dalla giurisprudenza costituzionale, al referendum manipolativo). Insomma, l'ultima parola spetta comunque al corpo elettorale.

È inutile girarci intorno: l'impostazione della riforma mira a dare voce al corpo elettorale (*rectius*, ad una minoranza del corpo elettorale), a discapito del Parlamento e – a motivo dell'abbassamento del *quorum* strutturale e funzionale al 25% – anche della maggioranza dei cittadini, che potrebbero non essere presi in nessuna considerazione (come dire: "se non venite a votare, peggio per voi"). Il fatto che la democrazia diretta possa in tal modo prendere il posto di quella rappresentativa è una scelta che si può condividere oppure no, ma non si può negare che quello illustrato sarebbe lo scenario che si verrebbe a delineare qualora la revisione andasse in porto.

A prima vista, se non si approfondisse il tema, ci si potrebbe rallegrare di un tale riconoscimento alla volontà dei cittadini, ma occorre andare fino in fondo per una più lucida valutazione, nella consapevolezza peraltro che lo sbilanciamento verso la democrazia diretta è uno dei modi attraverso i quali si rischia (consapevolmente o inconsapevolmente) di adulare il popolo, metodologia tipica delle forze populiste (lemma molto diverso da "popolari"). "Abbasso le Istituzioni, viva il popolo! Questo potrebbe essere il motto dei demagoghi del nostro tempo" (G. ZAGREBELSKY, *Il «Crucifige!» e la democrazia*, ora in ID., *Imparare la democrazia*, Torino, 2005, 140).

Alla luce delle osservazioni svolte, si può dubitare fortemente che possa parlarsi di vera democrazia diretta, in quanto le forme che favoriscono decisioni immediate non hanno nulla a che vedere con la democrazia diretta [caso mai, si potrebbe parlare di "democrazia dell'immediato": A. STERPA, *Il disegno di legge costituzionale sull'art. 71: l'irruzione dei promotori e della Corte costituzionale nella produzione legislativa*, in *www.federalismi.it*, n. 13/2019 (3 luglio 2019), § 3], "perché la decisione immediata ha un decisore che definisce tra pochi la decisione da prendere" (G. DEMURO, *Referendum propositivo e democrazia artificiale*, in *lacostituzione.info*, 15 maggio 2019). A ciò si aggiunga che non sarebbe sovrana la volontà dell'intero corpo elettorale, ma – come detto – di una esigua minoranza che a sua volta voterebbe a favore di un testo redatto da un gruppo ristrettissimo di cittadini componenti il Comitato promotore. Va respinta "l'illusione che possa esistere una 'democrazia dei sondaggi'" e quella, connessa, di una sorta di "infallibilità" del popolo, così come non è infallibile il Parlamento. G. Zagrebelsky ha osservato: "ciò che deve essere condannato non è il popolo ma l'eccesso di aspettative riposto in esso" (ID., *op. cit.*, 131).

È inoltre necessario sottolineare, sebbene si tratti di cose note, che la formazione della legge richiede discussione, dibattito, incontro e confronto reali e non virtuali; le decisioni politiche (e la legge – com'è noto – è atto politico per eccellenza) si formano grazie anche al prezioso contributo di chi dissente. Solo così si può avere un serio ed effettivo discernimento della (e sulla) legge. Le decisioni politiche davvero democratiche sono la sintesi delle diverse posizioni, un compromesso nel senso etimologico (ed alto) del termine. Questa, né più né meno, è la democrazia: la prevalenza della volontà della maggioranza, nel rispetto dei diritti delle opposizioni.

Alla luce di quanto ora detto, appaiono chiari i limiti di una legislazione eventualmente fatta a "colpi di referendum" (una discussione, ad es., sul testo da sottoporre al referendum si avrebbe solo all'interno del Comitato), ove sarebbe privilegiata la somma delle volontà anziché la sintesi tra le

stesse. Peraltro, non si trascuri che il corpo elettorale è "fluttuante" (G. NORI, *Riforma costituzionale e criminalità*, in *lacostituzione.info*), umorale, a motivo – tra le altre cose – delle continue fluttuazioni dell'economia, il che può comportare che più che ad una democrazia si lasci via libera ad una "oclocrazia", un regime fondato sulle passioni del momento [A. SPADARO, *Contributo per una teoria della Costituzione, I, Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano, Giuffrè, 1994; A. RUGGERI, da ultimo in *Le convenzioni costituzionali: regole della politica on via di estinzione?*, in *www.gruppodipisa.it*, n. 2/2019 (19 giugno 2019), 73 ss.]. Ritornando alla riforma in esame, se anche si ideassero dei modi per arrivare alla proposta di legge con il coinvolgimento dei cittadini, non conforterebbe affatto l'idea che solo la "rete" e, in particolare, piattaforme all'interno delle quali si trovano coloro che hanno una comune appartenenza siano la sede di formazione della volontà popolare. Il fatto che una singola legge abbia superato il vaglio della Corte costituzionale significa solo che non vi sarebbero contrasti con la Carta ma, ovviamente, nessuna garanzia si avrebbe in riferimento al merito della disciplina.
Al tirare delle somme, fermo restando che "nulla rischia di uccidere la democrazia più che l'eccesso di democrazia" (N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, ora in ID., *Il futuro della democrazia*, Torino, 1995, 14), non si è contrari all'iniziativa legislativa popolare, ma si è convinti che le forme di democrazia diretta non possano soppiantare la democrazia rappresentativa. Si tratta, quindi, di trovare il modo di garantire, per un verso, che l'iniziativa legislativa popolare venga presa in considerazione dalle Camere e, per un altro verso, che il corpo elettorale venga adeguatamente rappresentato (la soglia del 25% fissata per il *quorum* strutturale e funzionale è troppo bassa).

ANTONIO RIVIEZZO

La risposta può essere duplice: se si fermasse lo sguardo alla superficie del congegno prospettato, potrebbe anche dirsi che la disposizione miri a evitare il rischio di dispersione della partecipazione popolare che si traduca in iniziative legislative, mettendo puramente e semplicemente il Parlamento in condizione di dover dare una risposta esplicita a tali istanze o comunque sottraendo alle Camere il potere di arrestare il percorso di legiferazione dal basso (inerzia significativa).
Tuttavia, l'insieme dei meccanismi prefigurati finisce, come è stato ben detto (M. BELLETTI, *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa nel ddl AS n. 1089, di riforma costituzionale, recante* Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum, in *federalismi.it*, n. 10/2019, 7), per «mettere alle corde» le Camere, costringendole di fatto ad approvare il testo nella versione iniziale e quindi comprimendone oltremodo il ruolo rappresentativo.
Se poi si allargasse lo sguardo all'intero sistema, non si può non notare l'asimmetria che si verrebbe a creare, nel caso l'*iter* si concluda felicemente, tra *referendum* abrogativo e *referendum* "propositivo" (in questo convertendosi l'iniziativa popolare rafforzata dopo un silenzio protratto delle Assemblee rappresentative o dopo una significativa manomissione parlamentare del testo iniziale): se infatti l'istituto *ex* art. 75 Cost. subisce limitazioni di espletabilità *ratione materiæ*, l'iniziativa popolare – e quindi anche il conseguente *referendum* di approvazione – non sembra incontrare analoghe preclusioni; sarebbe a dire che la volontà abrogatrice del popolo sarebbe alfine meno estesa di quella legiferatrice, mentre secondo logica si dovrebbe registrare una coestensione materiale dei due istituti.
Infine, una annotazione di tipo lessicale: come già evidenziato, il programma di riforme della XVIII legislatura mira a presentarsi come una manutenzione quasi "chirurgica" del testo costituzionale

vigente, laddove il precedente immediato (il d.d.l. cost. Renzi-Boschi presentato nella XVII legislatura) si autopromuoveva a "grande riforma" istituzionale.
Osservando i dispositivi proposti ora e allora, però, il giudizio mi sembrerebbe da ribaltare.
La tentata revisione Renzi-Boschi, infatti, partiva dal presupposto che il nodo principale da sciogliere riguardasse sostanzialmente la c.d. governabilità, e conseguentemente agiva soprattutto sui dispositivi concernenti la forma di governo: il tipico caso di *manutenzione* di un testo costituzionale che mostri nel tempo obsolescenza e criticità risolvibili all'interno di una medesima logica istituzionale.
Viceversa, muovendo dal presupposto che la crisi del sistema derivi in ultima analisi dalla crisi della rappresentanza (con l'ingovernabilità derubricata quindi a indice sintomatico), il pacchetto di riforme in discorso si propone di intervenire frontalmente sull'equilibrio costituzionale tra poteri rappresentativi e poteri di democrazia diretta; e poco importa che formalmente gli istituti rappresentativi non vengano attinti in maniera massiccia dalla revisione, dato che essi, in troppi casi, sembrano esposti a un vero e proprio "svuotamento" a vantaggio delle nuove procedure che si aspira a introdurre nell'ordinamento.
Vero quanto detto – e completo così la risposta – modificare l'equilibrio tra (istituti di) democrazia rappresentativa e (istituti di) democrazia diretta significa incidere sul principio di sovranità popolare e, quindi, sulla forma dello Stato (non semplicemente sul suo apparato d'autorità): quella che per definizione è una "grande riforma".
L'ideologia retrostante all'insieme degli interventi concordati col Contratto di governo, e in particolare alla revisione dell'art. 71, si richiama infatti a due distinte e convergenti dottrine della democrazia, quella deliberativa e quella partecipativa, che però non costituiscono una forma di democrazia *intermedia* tra la diretta e la rappresentativa, come sembra pensare il legislatore costituzionale, bensì una specifica declinazione della prima o della seconda (così, mi sembra, anche Corte cost., sent. n. 235 del 14 dicembre 2018).
Oltretutto, la stessa esperienza dei c.d. dispositivi di partecipazione (la cui matrice è rinvenibile nella vicenda dell'*orçamento participativo* di Porto Alegre) – al di là delle suggestioni che l'idea di un ampio coinvolgimento popolare nel circuito di decisione collettiva può suscitare – si è rivelata nel tempo in parte deludente (le decisioni partecipate non hanno evidenziato una "qualità" superiore a quelle non partecipate) e in parte illusoria (il superamento del principio aggregativo in favore di quello deliberativo è risultato infatti semplice a parole, molto meno nei fatti).
Come un siffatto, certificato, rendimento istituzionale possa "rivitalizzare" la democrazia rappresentativa, francamente mi sfugge.

STEFANO ROSSI

Con l'aumento della complessità della scena giuridica contemporanea, anche per effetto dell'europeizzazione e della globalizzazione del diritto, si sono approfondite le discrasie tra le forme della democrazia rappresentative e la realtà concreta dello svolgersi delle relazioni tra popolo ed istituzioni, mettendo in dubbio le stesse categorie teoriche su cui si legittimano le pratiche discorsive e le relazioni di potere (sovranità, necessità di una legittimazione politica, mediante elezione, per ogni forma di produzione del diritto, gerarchia delle fonti o ancora il principio della divisione dei poteri). Per affrontare la profonda crisi di fiducia in cui versano le istituzioni, la riforma si prefigge un "ritorno al popolo", prefigurando una visione della democrazia che si appella al recupero di un ruolo diretto ed immediato dei cittadini, in modo da rendere più ampia ed effettiva la loro partecipazione alla vita politica. Tuttavia, come sottolineava Bobbio, «quando si vuol conoscere se ci sia stato uno sviluppo

della democrazia in un dato paese si dovrebbe andare a vedere se sia aumentato non il numero di coloro che hanno il diritto di partecipare alle decisioni che li riguardano ma gli spazi in cui possono esercitare questo diritto» (N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984, 16), ovvero le forme della dimensione partecipativa della società nella politica. Il disegno di riforma però non sancisce una legittima "restituzione" di spazi di partecipazione all'iniziativa popolare – attualmente vilipesa e ininfluente – ma si converte in una usurpazione dell'area della democrazia rappresentativa e del ruolo delle sue istituzioni. Questo effetto è il risultato della confusione concettuale tra democrazia diretta e partecipativa, laddove la prima – come notato da Luciani nel corso delle Audizioni del marzo scorso – è governata dall'isegoria, mentre la seconda – che trova espressione, nel nostro ordinamento, tramite l'iniziativa legislativa popolare e l'istituto del referendum – si manifesta in via mediata attraverso forme di "pressione" da parte di cittadini organizzati o mediante la creazione di canali dialogici influenti sui processi decisionali propri delle istituzioni. La modifica dell'art. 71 Cost. si propone di creare una peculiare ed eterodossa (anche rispetto all'esperienza comparata) fonte sulla produzione del diritto connotata da un automatismo condizionato (*tenure track*) alla volontà popolare: la proposta di iniziativa popolare "rafforzata", superato il vaglio di legittimità della Corte costituzionale, istituisce infatti una strada a senso unico, nella misura in cui, alternativamente, sia che il Parlamento non si esprima, sia che l'approvi con emendamenti sostanziali o solamente formali, l'effetto che ne consegue, nei primi due casi, è quello della sottoposizione della proposta a referendum confermativo o, nell'ultima ipotesi, l'approvazione e promulgazione dello stesso. Si struttura quindi un percorso temporalmente vincolato, di natura circolare imperfetta, laddove la proposta del comitato promotore, sanzionata dal sostegno di una frazione del corpo elettorale, non è suscettibile di variare nel corso di un percorso dialettico di stampo partecipativo nelle sedi istituzionali ma si impone come progetto a fattispecie chiusa che risponde alla logica dell'*aut-aut* (o si approva così com'è in Parlamento o la parola passa al "popolo sovrano"). Si principia dal "popolo" e si lascia l'ultima parola sempre al "popolo" nel contesto di un procedimento circolare in cui le istituzioni rappresentative svolgono un ruolo comprimario, fungendo da "commissione" referente rispetto ad una funzione deliberante che è attribuita ai cittadini elettori. L'unica pietra di inciampo di una circolarità altrimenti perfetta è rappresentata dal giudizio da parte della Corte costituzionale che si esprime sulla legittimità (impropriamente qualificata nel testo come «ammissibilità») della proposta presentata dal comitato, dopo la raccolta di almeno 200 mila sottoscrizioni.

Paiono evidenti le criticità derivanti da un uso intensivo della proposta popolare rafforzata e del conseguente referendum, laddove siano intesi in termini antagonistici ai testi parlamentari, specie nel contesto di una forma di governo fondata sul rapporto di fiducia nel *continuum* maggioranza-Governo, nella quale l'emergere di una possibile discrasia di orientamenti tra rappresentati e rappresentanti potrebbe portare con sé il rischio della possibile delegittimazione delle Assemblee, sconfessate dall'esito referendario. In conclusione, mutuando il linguaggio del diritto privato, sarebbe stato più opportuno imporre al Parlamento un'obbligazione di risultato (o secondo il modello della legge delega, stabilire il vincolo al rispetto dei principi e criteri direttivi desumibili dalla proposta di iniziativa popolare), lasciando alle Camere determinare l'equilibrio concreto tra gli interessi sottesi alla disciplina normativa in discussione, con potestà del comitato promotore di richiedere l'espressione della volontà popolare sul testo approvato mediante referendum.

SILVIA TALINI

La proposta di modifica dell'art. 71 Cost. con l'introduzione di un'iniziativa legislativa rinforzata e del c.d. *referendum* propositivo non appare condivisibile. L'affermazione prende le mosse anzitutto

dalla condivisione di alcune riflessioni emerse nel corso dei lavori preparatori dell'Assemblea costituente intorno all'esigenza di limitare gli strumenti di democrazia partecipativa nel corso dell'*iter* legislativo.

Risulta in primo luogo assai condivisibile la preoccupazione in ordine alla possibilità che il *referendum* preventivo possa assumere un pericoloso «carattere di veto» sul procedimento legislativo «a cui toglie certezza e definitività». Il principio della rappresentanza subisce cioè una forte limitazione, con il rischio «che un partito o una corrente d'interessi possa con facilità raccogliere il numero di firme necessarie per turbare la macchina della legislazione» (on. Ruini, seduta antimeridiana del 16 ottobre 1947).

Ancora nella direzione di una forte ingerenza nell'esercizio della funzione legislativa da parte dei partiti di maggioranza, attraverso una strumentalizzazione degli istituti partecipativi, è stato osservato come le forze politiche che godono di ampi consensi «saranno arbitri della situazione (…) [essendo] facile per un grande partito riuscire ad ottenere le firme necessarie per far indire il referendum ogni qual volta ad esso parrà» (on. Corbi, seduta pomeridiana del 17 settembre 1947). Il meccanismo risulta così generativo di una pericolosa "incongruenza di sistema": l'approvazione di una legge «dipenderà non dallo studio, dalla riflessione, dal senso di responsabilità dei legislatori, ma dal partito il quale è più attrezzato dal punto di vista della propaganda, dei mezzi, e che potrà con facilità anche prospettare una legge per quello che non è» (*Idem*).

Sono rischi tanto più significativi se posti in relazione al costante aumento delle forme di "comunicazione di massa" nell'era digitale. Si concorda in proposito con i timori di chi, proprio in riferimento alle proposte attualmente in discussione, ha affermato che ai nuovi istituti partecipativi «la "rete" non solo contribuisce (…) in modo tutt'altro che lineare e cristallino alla formazione delle convinzioni politiche, ma accentua e sfrutta oltre misura la ineliminabile carica plebiscitaria propria di ogni appello referendario, perché sempre più spesso trasmette impulsi emozionali più che argomenti espressi e motivati su base razionale» (A. ANZON DEMMIG, *L'iniziativa legislativa popolare "indiretta" (c.d. referendum propositivo) nel progetto di legge costituzionale in itinere*, in *Forum Quad. cost.*, 22 marzo 2019, 3).

Tali riflessioni si pongono in relazione con il progressivo svilimento del ruolo del Parlamento e della rappresentanza politica, di cui il crescente fenomeno astensionistico è indice inequivocabile. Alla forte distanza tra rappresentanti e rappresentati, soprattutto negli ultimi decenni della storia repubblicana, ha corrisposto una generalizzata percezione di sfiducia e disinteresse nell'operato delle istituzioni politiche, disaffezione manifestata soprattutto da parte degli elettori più giovani.

Si è trattato di una radicale trasformazione nel modo di concepire l'individuo-elettore in relazione ai pubblici poteri, mutamento in larga parte imputabile al graduale svilimento del dibattito pubblico attorno alle questioni inerenti alla vita politica del paese, complice una classe politica che – soprattutto a partire dalla metà degli anni '90 – ha consapevolmente abbandonato la diffusione di una cultura della rappresentanza parlamentare. È una metamorfosi che, con tutta evidenza, ha prodotto (e continua a produrre) effetti profondamente distorsivi nel sistema parlamentare, che risulterebbero indubbiamente acuiti qualora le proposte di riforma giungessero ad approvazione. Se l'intento è aumentare la partecipazione popolare alla vita democratica del paese, ciò di cui le forze politiche dovrebbero farsi carico è la promozione di un rinnovato processo di consapevolezza da parte degli elettori attraverso la diffusione di una cultura della rappresentanza, recuperando l'idea di un Parlamento che, attraverso un dialogo ponderato e costruttivo, sia luogo d'incontro, confronto e sintesi tra le diversità.

Ciò che si propone, dunque, sono azioni tese al rinnovamento dell'interesse politico degli elettori, non mediante l'approvazione di rischiosi progetti di revisione costituzionale – mossi in larga misura dalla sola logica dei consensi elettorali e del rafforzamento dei partiti di maggioranza – bensì attraverso un'ampia e consapevole diffusione della cultura della partecipazione così come delineata dal dettato costituzionale.

III Domanda

Come valuta la sensibile riduzione del *quorum* di validità delle consultazioni referendarie *ex* artt. 71 e 75 Cost.?

CORRADO CARUSO

A seguito della riforma costituzionale, la Costituzione prevederà un identico quorum strutturale per l'iniziativa legislativa rinforzata e per il referendum abrogativo. I novellati artt. 71 e 75 Cost. stabiliscono, infatti, che la proposta «è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi, purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto». Si tratta, come è stato detto, di un «quorum fisso, contemporaneamente strutturale e funzionale, pari al 25% più uno degli aventi diritto» (S. CURRERI, *Audizione presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica*), volto a limitare l'impatto dell'astensionismo nelle battaglie referendarie.
È senz'altro da salutare con favore l'inserimento di un quorum strutturale nella proposta di modifica dell'art. 71 Cost., assente nella prima versione del disegno di legge di revisione. Si tratta di un quorum relativamente basso, inferiore a quanto ipotizzato nella proposta Ceccanti, la quale prevedeva di determinare il *quorum* strutturale sulla base del dato di affluenza alle ultime elezioni politiche (cinquanta per cento più uno). È vero che, nella proposta della maggioranza, vi è un innalzamento del quorum funzionale, tanto che i votanti favorevoli dovrebbero essere comunque superiori al quorum strutturale previsto dalla proposta Ceccanti (riprendendo l'esempio di S. Curreri, *op. cit*., considerando il 72% dei votanti in media nelle ultime elezioni, il quorum strutturale sarebbe il 36% e quello funzionale il 18%, inferiore rispetto al 25% del disegno di legge di revisione). Ciò nonostante, l'esperienza insegna come l'elettore mobilitato per la consultazione referendaria sia tendenzialmente favorevole al quesito, per cui la soglia prevista pare agevolmente raggiungibile. Per evitate torsioni plebiscitarie, meglio sarebbe stato tenere distinti il quorum strutturale dal quorum funzionale (magari accogliendo la proposta Ceccanti) o, quanto meno, prevedere quorum diversi per il referendum abrogativo e per l'iniziativa legislativa rinforzata, data la reciproca irriducibilità dei due istituti: il primo, volto ad abrogare atti legislativi *in opposizione* a determinate politiche perseguite dalla maggioranza parlamentare; il secondo, diretto a proporre nuovo diritto *in alternativa* all'indirizzo politico di maggioranza.

SARA LIETO

Nel ddl costituzionale in esame al Senato si prevede che la proposta popolare è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi, purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto. Tale *quorum* è esteso anche al referendum abrogativo, modificando l'art. 75, quarto comma, Cost.
Rispetto alla versione iniziale di mera eliminazione del quorum strutturale della maggioranza degli aventi diritto al voto, la soluzione prospettata appare più ragionevole, ma non del tutto condivisibile. Innanzitutto, va rilevato che il quorum così concepito appare un ibrido; esso infatti non è né propriamente strutturale né deliberativo. Come è stato opportunamente evidenziato, il quorum «cambia volto e si trasforma in altro da sé: da soglia quantitativa che radica la validità della deliberazione popolare – com'è oggi nell'art. 75, quarto comma, Cost. – in valore minimo che sorregge la singola opzione» (P. CARNEVALE, *A proposito del disegno di legge costituzionale AS n. 1089, in tema di revisione degli artt. 71 e 75 della Costituzione. Prime considerazioni*, in Osservatorio AIC, 1-2/2019).
Inoltre, l'argomento secondo cui, eliminando il quorum strutturale di validità del referendum, si arginerebbero gli effetti negativi dell'astensione non sembra di tale rilievo da poter giustificare una soluzione che, di fatto, affida a un numero davvero esiguo di cittadini (il venticinque per cento più uno) – in evidente contraddizione con il principio democratico - la possibilità di deliberare su un progetto di legge al posto del Parlamento, innovando l'ordinamento giuridico. Va, inoltre, sottolineato che anche la scelta di astensione può avere una sua dignità dal momento che l'iniziativa referendaria attivata da un numero ristretto di promotori potrebbe non andare incontro all'interesse della maggior parte degli elettori, mentre invece quando tale interesse è concreto e sentito l'affluenza aumenta (A. MANGIA, *Note sul programma di riforme costituzionali della XVIII legislatura*, in Astrid Rassegna).
Non sarei dell'opinione, dunque, di eliminare il quorum strutturale di validità. In quanto, come è stato efficacemente sottolineato, «il quorum non è un ostacolo al raggiungimento di un esito referendario: è, piuttosto, la misura della sua legittimazione presso il corpo elettorale nel confronto con il potere legislativo», (A. MANGIA, *Apologia del quorum*, in la Costituzione.info, 21 giugno, 2019). Tutt'al più potrebbe essere percorribile una soluzione volta a parametrarlo in maniera diversa, per esempio tenendo conto della media di partecipazione degli elettori alle ultime tre tornate elettorali.
Si pone, poi, la questione della riproposizione della proposta di legge e della riproposizione del referendum abrogativo che non abbiano ottenuto l'approvazione popolare. Con l'introduzione, infatti, dello stesso quorum (sia per la proposta che per il referendum) sorge una esigenza di coordinamento relativamente al vincolo temporale per la loro riproposizione. Com'è noto, nel caso del referendum abrogativo, l'art. 38 della legge n. 352 del 1970 prescrive il limite di cinque anni. Tale limite, secondo interpretazione prevalente, scatta soltanto nel caso in cui il referendum sia stato bocciato ma abbia comunque raggiunto il quorum strutturale. Qualora la riforma andasse in porto, essendo previsto lo stesso quorum per entrambi gli istituti, nel caso di quello abrogativo non approvato vi sarebbe una vistosa diminuzione della possibilità di riproporre il referendum; nel caso, infatti, il mancato raggiungimento del quorum di un quarto degli aventi diritto sarebbe preclusivo alla riproposizione nei successivi 5 anni.

GIUSEPPE MOBILIO

I c.d. quorum strutturali e funzionali previsti per le partecipazioni referendarie hanno un significato – come noto – che va ben oltre il dettaglio tecnico. Essi offrono un punto di equilibrio tra decisione popolare e decisione parlamentare, qualificando in tal modo la natura stessa del referendum.
Così avviene per il referendum abrogativo, ove l'effetto abrogativo provocato dalla volontà di una quota del corpo elettorale viene bilanciato con la conservazione della volontà parlamentare, che gode (presumibilmente) di una legittimazione più ampia.
Nel caso del referendum costituzionale, invece, non è previsto un quorum funzionale perché lo strumento possiede una valenza oppositiva nel caso in cui la volontà parlamentare non assuma la consistenza dei 2/3 dei componenti delle Camere.
La proposta iniziale di abolire del tutto il quorum partecipativo nel referendum abrogativo e di non prevederlo affatto per il referendum "propositivo" sembra invece esprimere la tendenza, inscritta in un disegno più ampio di riforma, a sminuire il ruolo della democrazia rappresentativa, delle rappresentanze parlamentari e del Parlamento come luogo di confronto e mediazione, a beneficio di un intervento diretto della volontà popolare che godrebbe di un presunto surplus di legittimazione.
Deve essere valutato positivamente, dunque, l'innalzamento del quorum strutturale e funzionale a 1/4+1 degli aventi diritto al voto. Stando ai dati delle ultime elezioni politiche del 2018 (dati del Ministero dell'Interno), gli elettori alla Camera sono stati 46.600.000 circa, per cui basterebbe il voto favorevole di 11.650.000 elettori per abrogare una legge approvata da un Parlamento eletto da 35.000.000 circa di votanti (73%; dato riferito alla Camera), o per determinare la promulgazione di una legge frutto di iniziativa popolare "rinforzata".
Una alternativa a questa soglia era quella prevista dall'A.C. 726, per il referendum "propositivo", e dall'A.C. 727, per il referendum abrogativo, con cui si legava il quorum strutturale alla maggioranza dei partecipanti alle precedenti elezioni della Camera. In questo caso, sempre prendendo ad esempio le elezioni del 2018, avrebbe dovuto partecipare al referendum il 36,5% circa degli elettori, e votare favorevolmente il 18,3% circa. Così facendo, però, sarebbe aumentato il quorum strutturale, ma sarebbe addirittura diminuito quello funzionale.
Ad ogni modo – a giudizio di chi scrive – si tratta di percentuali troppo basse rispetto al numero di voti che hanno contribuito ad eleggere le Camere. Per cui varrebbe la pena lasciare inalterato per il referendum abrogativo, ed estendere anche al referendum "propositivo", il quorum del 50%+1 degli aventi diritto al voto. Su temi cruciali come quelli eticamente sensibili, di politica criminale o tributaria, occorre un consenso maggiore di quello preventivato dalla riforma.
La volontà di abbassare o eliminare i quorum, comunque, trae origine da quello che – sempre a parere di chi scrive – pare essere frutto di un equivoco, legato al valore dell'astensione (Mangia). La quale, per i proponenti, è sintomo di una disaffezione alla politica, quando non di un vero e proprio laisser faire, ma che forse dovrebbe essere considerata nella sua complessità. Se si guarda al referendum abrogativo, è vero che una certa quota di astensioni sono dovute alla sfiducia o al disinteresse, ma altre quote posso nascere da un giudizio politico, come il frutto di una scelta deliberata (Conti). Si può decidere di non votare perché non si condivide come è formulato il quesito, o perché si vuole consapevolmente boicottare il sì, oppure perché si ritiene che tale questione dovrebbe essere sottratta al "sì" o al "no" della decisione referendaria per essere affidata alla discussione e alla mediazione parlamentare. Al limite, pare del tutto legittima anche la scelta di non reputare utile la consultazione o giudicare la materia non di proprio interesse.

Questi argomenti valgono per il referendum abrogativo, ma sono perfettamente riferibili anche al referendum "propositivo". Anche questo è un motivo per cui andrebbe rivalutato l'automatismo con il quale deve essere promulgata la legge "alternativa" del Parlamento nel caso in cui l'iniziativa sottoposta a referendum non sia approvata, perché l'astensione può non implicare affatto un giudizio positivo su tale legge.

COSTANZA NARDOCCI

La riduzione del *quorum* di validità delle consultazioni referendarie e, in particolare, di quello afferente al referendum c.d. propositivo *ex* art. 71 Cost. al 25 % costituisce un ulteriore profilo di criticità della proposta di riforma costituzionale in esame, ancorché costituisca una correzione rispetto alla formulazione originaria del testo che non prevedeva alcun *quorum* di validità sulla scorta di quanto previsto per il *referendum* costituzionale *ex* art. 138 Cost. (correttamente, peraltro, si osservava in dottrina come l'assenza di *quorum* per quest'ultimo si giustifica a motivo del fatto che la consultazione "si aggiunge alle Camere, per confermare o per opporsi ad una decisione parlamentare, mentre con il referendum abrogativo e con quello propositivo il corpo elettorale si sostituisce interamente alle Camere", così E. PALICI DI SUNI).
Con riferimento al *referendum* c.d. propositivo, si tratta di una criticità che persiste pure a fronte della modifica intervenuta rispetto al testo di riforma originario, che ometteva di prevedere, per il *referendum* di nuova introduzione di cui al nuovo testo dell'art. 71 Cost., un *quorum* di validità in sede di deliberazione sull'approvazione del testo risultante dall'iniziativa legislativa popolare.
Simile opzione riproduce in tutta la sua problematicità quella *ratio* di cui si è già detto (si veda, *supra*, domanda n. 2), tesa al superamento se non addirittura all'esautoramento del Parlamento dal procedimento di formazione della legge, attraverso la previsione di un canale parallelo e sostitutivo di produzione legislativa (P. CARETTI).
Come osservato in dottrina, e secondo un'impostazione che qui si condivide, l'effetto prioritario dell'abbassamento del *quorum* di validità risiederebbe in un pericolosissimo "passaggio a un 'appello al popolo' dove anche una minoranza può direttamente scavalcare una maggioranza eletta" (M. D'AMICO), ossia, detto altrimenti, nell'"esalta[re] la natura plebiscitaria dell'iniziativa popolare e [nel] rovescia[re] il rapporto di forza tra maggioranza e minoranza" (A. MORRONE).
Insomma, l'aver accolto alcuni dei suggerimenti espressi nelle audizioni rese da autorevoli studiosi (si vedano, per tutti, M. LUCIANI, C. FUSARO), incentrate, in estrema sintesi, sulla ritenuta necessità di rendere omogenei i *quorum* per il *referendum* c.d. propositivo e abrogativo, nonché di prevedere una soglia di partecipazione ai fini della valida esplicazione degli effetti attribuiti al primo, non riduce le criticità e il rischio che un *quorum* così ridotto si traduca in un ribaltamento del principio democratico, e maggioritario, consentendo ad una minoranza di "decidere per tutti".
Da questo punto di vista, il tema – ossia quello del rischio di distorsioni in senso maggioritario di decisioni ratificate da una minoranza – si avvicina a quello scrutinato dalla Corte costituzionale nella decisione n. 1 del 2014 con riferimento ai censurati effetti del premio di maggioranza da attribuirsi in assenza del raggiungimento di una soglia minima di consensi. In quell'occasione, il Giudice costituzionale rilevava l'irragionevolezza di simile meccanismo così come la sua incompatibilità con il sistema democratico-rappresentativo, osservando che "il meccanismo premiale è foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto consente ad una lista che abbia ottenuto un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza assoluta

dei seggi". La Corte proseguiva poi affermando, che "[i]n tal modo si può verificare in concreto una distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi", comprimendo la rappresentatività dell'assemblea parlamentare.
Analogamente, si ritiene che simile argomento, così lucidamente espresso dal Giudice costituzionale, possa essere utilmente impiegato anche con riferimento all'abbassamento del *quorum* previsto per il c.d. *referendum* propositivo al 25% che, allo stesso modo, assegna un peso sproporzionato all'esito della consultazione referendaria, attribuendole effetti *erga omnes*, rispetto all'esigua percentuale di partecipanti alla votazione.
Tutto ciò premesso, l'abbassamento del *quorum* per il *referendum* c.d. propositivo si appalesa poco compatibile con le caratteristiche ontologiche e costituzionalmente assegnate dal Costituente agli istituti di democrazia diretta, così come anche dalla stessa giurisprudenza costituzionale, che ne escludono la valenza di canale alternativo e sostitutivo rispetto alla democrazia rappresentativa su cui si reggono rispettivamente forma di Stato e di governo. In questo senso, militano le pronunce n. 16 del 1978, ma, più di recente, anche la sentenza n. 118 del 2015, sul c.d. *referendum* consultivo sull'autonomia del Veneto, in cui la Corte costituzionale ha ribadito che "è giuridicamente erroneo equiparare il referendum consultivo a un qualsiasi spontaneo esercizio della libertà di manifestazione del pensiero da parte di più cittadini, coordinati tra loro", chiarendo che "[i] referendum è uno *strumento di raccordo tra il popolo e le istituzioni rappresentative*, tanto che si rivolge sempre all'intero corpo elettorale (o alla relativa frazione di esso, nel caso di referendum regionali), il quale è chiamato ad esprimersi su un quesito predeterminato" [*corsivo aggiunto*].
Sotto altra prospettiva e venendo al *referendum* abrogativo di cui all'art. 75 Cost., non è da guardare con analoga diffidenza l'abbassamento del *quorum* partecipativo al 25% allo scopo di rivitalizzare un istituto che, nel corso degli ultimi anni, ha registrato, da un lato, scarsa attenzione e partecipazione da parte del corpo elettorale, dall'altro e forse ancora prima, un approccio della Corte costituzionale poco "morbido" e incline a dichiarare ammissibili richieste referendarie (sulle responsabilità della Corte costituzionale nell'aver "atrofizzato" o indebolito l'istituto, si veda M. D'AMICO).
In proposito, la riduzione del *quorum* di validità potrebbe rappresentare un valido fattore per rilanciare un istituto rispetto al quale, la Costituzione con i limiti c.d. espliciti di cui all'art. 75, comma 2, Cost., in prima battuta, e la giurisprudenza costituzionale in tema di limiti c.d. impliciti, a partire dalla nota pronuncia n. 16 del 1978, hanno concorso a delineare alcuni "paletti" che potrebbero giustificare la riconosciuta efficacia *erga omnes* di *referendum* a cui abbia concorso con il proprio voto meno della metà degli aventi diritto.
Da ultimo, in astratto, l'abbassamento del *quorum* di validità potrebbe forse anche concorrere a fronteggiare più adeguatamente il fenomeno dell'astensionismo, così centrale negli ultimi decenni, e, soprattutto, il suo utilizzo da parte dai partiti politici nel dibattito pubblico per scongiurare il buon esito della consultazione referendaria.

ALBERTO RANDAZZO

Alla domanda n. 3, in parte si è già risposto, ma si può aggiungere qualche ulteriore considerazione. L'abbassamento del *quorum*, come si sa, è stato pensato per combattere l'astensionismo, che invero negli anni ha molto condizionato gli esiti delle tornate referendarie. Secondo la riforma in esame, infatti, "la proposta sottoposta a *referendum* è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi, purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto"; insomma, è sufficiente

il voto favorevole del 25% degli aventi diritto per far diventare legge la proposta approvata dalla maggioranza dei votanti. Trattandosi di un *quorum* basso (e stabilito "al ribasso"), gli ideatori della riforma ritengono che in tal modo si potrebbe incoraggiare la partecipazione dei cittadini e la voglia di esprimere la propria opinione. A parte il fatto che non si comprende perché sia stata scelta la quota del 25%, né più né meno alta, si condivide la preoccupazione relativa all'astensionismo, che è figlia – il più delle volte – di una pericolosa apatia e di un crescente disinteresse verso la politica; tuttavia, l'obiettivo di favorire la partecipazione pare uno "specchietto per le allodole" [V. LIPPOLIS, *Un Parlamento sotto attacco e in crisi di identità*, in *www.federalismi.it*, n. 3/2019 (15 aprile 2019), 250], sembrando piuttosto il modo più agevole per "salvare" il referendum e, così, per estromettere il Parlamento dall'esercizio della funzione legislativa e, in generale, dal circuito dell'indirizzo politico. L'astensionismo, negli anni, è stato anche dovuto ad una precisa scelta politica, ponendosi quale modo per esprimere il proprio dissenso da parte di coloro che hanno considerato preferibile – per il raggiungimento dei propri obiettivi – non recarsi a votare anziché esprimere un "no". Il motivo è chiaro: in certi casi, è più facile non raggiungere il *quorum* strutturale, necessario per la validità del referendum, rispetto alla possibilità di avere una prevalenza del "no" (andare a votare esprimendo il proprio dissenso farebbe raggiungere il *quorum* strutturale, ma comporterebbe seri rischi circa la possibilità della vittoria del "no"). In questi casi, quindi, l'astensionismo è comunque frutto di una legittima scelta politica; la democrazia, infatti, lascia liberi di votare "sì", "no" e di non votare. La mancanza di una qualsivoglia sanzione in caso di "non voto" non è altro che il portato di una reale libertà del voto. La scelta dei promotori della riforma comporta, invece, un condizionamento psicologico nemico della suddetta libertà. Inoltre, non poche volte, l'astensionismo è parso dovuto alla scarsa comprensione del quesito referendario e, in generale, dei motivi che ne stavano alla base; in questi casi, pertanto, la responsabilità non può essere imputata al corpo elettorale, ma a coloro che di volta in volta hanno assunto l'iniziativa referendaria. L'astensionismo non può non essere riconosciuto come legittimo in un ordinamento democratico o che aspiri ad essere tale. Al di là delle considerazioni adesso svolte, relative al tema dell'astensionismo, non si può non condividere la posizione di chi rileva che "il *quorum* è la misura della legittimazione di un esito referendario", ossia "la misura della sua legittimazione presso il corpo elettorale nel confronto con il potere legislativo"; infatti, "rimuovere il *quorum* di partecipazione dell'art. 75 (e da un novellato art. 71) significa rimuovere l'unico istituto che legittima la temporanea stabilità degli esiti referendari a fronte di successivi interventi legislativi che mirino a correggere o a vanificare questi stessi esiti" (i riferimenti testuali sono tratti da A. MANGIA, *Apologia del quorum*, in *lacostituzione.info*, 21 giugno 2019). In entrambi i casi, ossia per quanto riguarda il referendum abrogativo (se non si emenda questo punto) e quello propositivo, sarebbe una palese ipocrisia ritenere che un *quorum* così basso possa dirsi effettivamente rappresentativo della volontà popolare; il rimanente 75% degli elettori potrebbe pensarla diversamente e non recarsi alle urne per i più svariati motivi. La legittimazione del referendum potrebbe aversi solo se partecipasse al voto un numero congruo di cittadini ovvero almeno la metà più uno degli aventi diritto (insomma, si tratterebbe di lasciare le cose così come oggi sono); è inconcepibile che il 25% di consensi possa – come detto – neutralizzare il ruolo del Parlamento ossia dell'organo centrale dell'ordinamento costituzionale. Stando così le cose, infatti, si giungerebbe ad un paradosso: i cittadini eleggono i parlamentari, ma poi una esigua frazione del corpo elettorale è messa in grado di neutralizzare la volontà di coloro che sono stati eletti dal corpo elettorale (solitamente più del 25% degli aventi diritto al voto si reca alle urne, sebbene – come si sa – non vi sia alcun *quorum* per la validità delle elezioni). Non potrebbe certo ritenersi contraria alla volontà popolare una eventuale legge deliberata in sede parlamentare e abrogativa della legge approvata con

il voto del 25% dei cittadini. Non v'è dubbio che sia da incoraggiare la partecipazione politica, ma ritenere di risolvere i problemi abbassando il *quorum* lo trovo inopportuno. La partecipazione, infatti, deve essere sostenuta con una lunga e paziente azione sul piano culturale, favorendo l'informazione e la formazione dei cittadini, combattendo la logica della delega (tanto cara a molti italiani), contrastando – fin dalla scuola – l'indifferentismo alla politica che, come affermava Piero Calamandrei nel celebre discorso agli studenti milanesi nel 1955, è "una delle offese che si fanno alla Costituzione".

ANTONIO RIVIEZZO

La progettata riduzione del *quorum* strutturale risponde ad almeno due esigenze convergenti:
1.- il dato sociologico della montante disaffezione dei cittadini verso la *res publica*, caratteristica peraltro di tutte le democrazie c.d. mature, che determina una costante decrescita della partecipazione ai comizi elettorali e referendari;
2.- il fattore ideologico che vorrebbe scongiurare la dispersione della superstite partecipazione popolare alle decisioni collettive.
Rilevo però due contraddizioni tra diagnosi e prognosi.
In primo luogo, occorre ricordare che, dal punto di vista sistematico, la previsione del duplice *quorum* (strutturale e funzionale) è caratteristica indefettibile di tutti gli organi collegiali dell'ordinamento che siano rappresentativi (a iniziare proprio dalle Camere): la scelta dei Costituenti in favore del doppio *quorum* a proposito del *referendum* abrogativo si richiama proprio a tale *ratio*, ovvero che sia realmente una *maggioranza* a decidere per tutti, anche quando si tratti di decisioni prese in prima persona dal Corpo elettorale.
All'evidenza, ciò non sarebbe vero nel caso di *abbassamento* del *quorum* strutturale, né la situazione migliorerebbe qualora questo venisse del tutto azzerato (come prevedeva il testo iniziale, emendato in Commissione): semplicemente, si finirebbe con l'accrescere, in varia misura, il *peso decisionale* di chi già è parte della cittadinanza attiva senza alcuna seria garanzia di recuperare al circuito di deliberazione collettiva chi si sia mostrato disinteressato.
In sintesi: a decidere sarebbe una minoranza motivata.
In senso contrario, potrebbe forse osservarsi come la scelta della soglia del 25% per il "nuovo" *quorum* di validità non costituisca un effettivo dimezzamento dell'attuale, sol che si pensi che con la vigente legge elettorale può essere sufficiente meno del 30% dei consensi per conseguire una maggioranza assoluta di seggi in entrambe le Camere; tale notazione, peraltro, può essere spendibile in un contesto più politologico che giuridico, atteso che la logica della "metà più uno" viene declinata non tanto in termini normativi quanto fattuali, e comunque sottintende un approccio "eventualistico" alle problematiche costituzionali, sacrificando le esigenze di razionalità del sistema. L'unica correzione costituzionalmente ammissibile, pur calandosi in tale ottica, sembrerebbe invece quella «di calcolare il *quorum* di partecipazione (del 50% + 1) non sugli aventi diritto al voto, ma sui partecipanti al voto nelle elezioni politiche immediatamente precedenti, posto che così non cambierebbe la *ratio* del *quorum* sottesa al ruolo deliberativo del corpo elettorale, ma cambierebbe soltanto la base di calcolo del *quorum*» (M. BELLETTI, *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa nel ddl AS n. 1089*, cit., 12); ma, anche a voler operare in tal modo, si sarebbe semplicemente posto un argine alla dispersione del voto popolare senza aver attivato congegni in grado di invertire la tendenza al crescente astensionismo.

In secondo luogo e di conseguenza, abbassare il *quorum* strutturale nei termini prospettati dalla riforma significa non porsi realmente il problema di elevare il grado e il tono della partecipazione politica dei cittadini alla vita dello Stato ma implica semplicemente l'accentuazione del ruolo di quelle minoranze (organizzate e motivate) che già partecipano, nonostante tutto, alla vita pubblica.
Tale ultima constatazione, in terzo luogo, potenzialmente mi sembra aggravare, e non stemperare, l'attuale disaffezione della cittadinanza verso le questioni politiche, aumentando le distanze tra governanti e governati: formalizzare il principio che a decidere per tutti possa essere una minoranza non mi pare infatti il miglior messaggio da trasmettere a una comunità in gran parte disillusa.
Insomma: il rimedio in discorso non mi sembra idoneo a recuperare al circuito di decisione collettiva i soggetti che, oggi come oggi, sono disinteressati all'esercizio dei diritti politici e anzi rischia di produrre l'effetto esattamente opposto (oltre a generare le *défaillance* sistematiche che ho segnalato).

STEFANO ROSSI

Si deve rilevare come la proposta di revisione sia in linea con un orientamento già maturato a livello dottrinale e nella discussione pubblica, che viene giustificato in ragione di un dato di natura storico-politica, ossia la progressiva perdita di spinta propulsiva da parte dell'istituto referendario anche a seguito dell'emersione di un astensionismo strutturale. Se infatti i Costituenti – nel dettare la disciplina del quorum strutturale all'istituto referendario – erano mossi dall'intenzione di evitare che una minoranza di elettori potesse intervenire su materie delicate, alterando le deliberazioni parlamentari, l'evoluzione dei comportamenti di (non) voto ha però profondamente alterato il significato e gli effetti del *quorum*. La crescita dell'astensionismo ha infatti consentito fin troppo agevolmente ai sostenitori dello *status quo* di opporsi ad un eventuale referendum abrogativo attraverso il semplice invito a non recarsi alle urne. La presa d'atto di tale situazione ha suscitato in dottrina l'interrogativo circa l'attualità della scelta inscritta in Costituzione di condizionare ad un *quorum* di partecipazione l'esito della consultazione referendaria. Se la proposta volta all'eliminazione del *quorum* non è tuttavia parsa convincente, più adeguata si è dimostrata l'ipotesi della sua riduzione calibrata ai nuovi valori di partecipazione democratica. In tal senso si è orientata la riforma costituzionale che sancisce l'approvazione della proposta sottoposta a referendum se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi, purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto. Se il *quorum* appare in linea con l'obiettivo di evitare la tirannia dell'elettore non votante, tuttavia da un lato non lo si costruisce come *quorum* strutturale ma deliberativo a cifra fissa, dall'altro la soglia del quarto degli aventi diritto al voto appare troppo esigua per una deliberazione come quella che si inserisce nel procedimento proprio della proposta legislativa popolare rafforzata.
Sotto il primo profilo si è osservato come la revisione trasli l'istituto «da soglia quantitativa che radica la validità della deliberazione popolare – com'è oggi nell'art. 75, quarto comma, Cost. – in valore minimo che sorregge la singola opzione» (P. Carnevale, *A proposito del disegno di legge costituzionale AS n. 1089, in tema di revisione degli artt. 71 e 75 della Costituzione. Prime considerazioni*, in *Osserv. AIC*, 2019, 1-2, 14), con l'effetto di valorizzare le scelte esplicite dell'elettorato, neutralizzando il peso delle cd. astensioni attive (schede bianche e nulle).
Sotto il secondo profilo, solleva forti dubbi la previsione di una soglia così bassa ai fini di una deliberazione popolare direttamente sostitutiva della volontà legislativa del Parlamento, nella misura in cui, stabilendo una discrasia nelle soglie deliberative – attualmente eguagliate in una sorta di parallelismo tra collegio dell'Assemblea parlamentare e collegio costituito dal corpo elettorale – si realizza una scelta di natura assiologica che valorizza – predisponendo una disciplina di favore – le manifestazioni di democrazia "diretta" piuttosto che quelle proprie della democrazia rappresentativa. Appare incoerente con il significato più essenziale del principio democratico permettere che una così

ristretta minoranza di cittadini (ovvero il 25% più uno) possa determinare un atto legislativo che pone regole innovative giuridicamente vincolanti per la collettività tutta.
Sembrerebbe più coerente, a fronte di un rilevante astensionismo ormai strutturale, calcolare il *quorum* di partecipazione non sugli aventi diritto al voto, ma sui partecipanti al voto nelle ultime elezioni politiche della Camera dei Deputati, scelta che non verrebbe ad incidere sulla *ratio* del *quorum* sottesa al ruolo deliberativo del corpo elettorale, ma soltanto sulla base di calcolo del *quorum*. Questa opzione – propria, ad esempio, dello Statuto toscano – richiederebbe per l'approvazione della proposta di iniziativa popolare un numero di voti favorevoli pari a circa 17.592.871, mentre la previsione del novellando art. 71, 5° co., Cost. riduce tale soglia a 12.684.046, dovendosi però tenere conto di possibili diminuzioni della partecipazione al voto.

SILVIA TALINI

La forte riduzione della soglia minima di partecipazione in riferimento alle chiamata referendaria *ex* art. 75 Cost. e al nuovo istituto del *referendum* approvativo suscita diverse perplessità. Si tratta in primo luogo di una modifica che sembra muoversi, unitamente alle riflessioni compiute con riguardo al secondo quesito, nella direzione di un progressivo rafforzamento politico dei partiti di maggioranza. Un quarto degli aventi diritto al voto si avvicina, seppur con un certo margine di approssimazione, alla forza politica espressa dei partiti attualmente al governo che hanno superato il 30% dei consensi alle scorse elezioni politiche (in riferimento al M5s) e nelle recenti votazioni europee (con riguardo alla Lega). Risulta dunque assai condivisibile l'opinione di chi ha avvertito dei pericoli derivanti dalle possibili torsioni plebiscitarie dei nuovi istituti e, più in generale, dagli interventi riguardanti l'abbassamento del *quorum* in riferimento agli istituti di democrazia partecipativa: il loro potenziamento, se non sufficientemente corredato da interventi idonei ad assicurare l'esercizio di un voto libero e consapevole, rischia di esautorare l'istituzione parlamentare senza assicurare, al contempo, una partecipazione autenticamente democratica (A. MORELLI, *Il referendum propositivo: un'analisi costi-benefici*, in *www.fedelaismi.it*, 6, 2019, 9).
Non devono inoltre sottovalutarsi le preoccupazioni in ordine alle conseguenze economiche che frequenti chiamate referendarie imporrebbero allo Stato. Come emerso anche nel corso dei lavori preparatoti dell'Assemblea costituente, un uso eccessivo dello strumento produrrebbe un'evidente sproporzione «tra il fine che col referendum si vorrebbe raggiungere e i mezzi pesanti e onerosi che si dovrebbero all'uopo impiegare»; si pensi al turbamento prodotto «con la campagna di propaganda dei partiti e coi pericoli e col disordine che l'accompagnano; coll'impiego indispensabile della forza pubblica; colla immobilizzazione di funzionari. E si pensi al conseguente carico di spese che si valuta in cifre astronomiche» (on. Nobili Tito Oro nella seduta antimeridiana del 16 ottobre 1947. Nello stesso senso anche gli on. Grassi e Einaudi nel corso della seduta plenaria della Commissione per la Costituzione del 29 gennaio 1947).
Si tratta di osservazioni tanto più significative – e attuali – se riferite al sempre crescente fenomeno astensionistico in Italia. È noto come dei nove *referendum* abrogativi indetti fino al 1995 solo uno non abbia ottenuto il numero di voti necessario per raggiungere il *quorum* di validità; viceversa, delle otto chiamate referendarie indette dal 1997 ad oggi la soglia minima di partecipazione è stata raggiunta una sola volta, peraltro con una percentuale di poco superiore al 50%. Sono numeri che mostrano chiaramente come, nella percezione dei cittadini, l'istituto abrogativo si sia trasformato da irrinunciabile momento di partecipazione alla vita politica e decisionale del Paese a dispendioso

strumento di risorse economiche. Si tratta di una metamorfosi assai preoccupante, in larga parte dovuta a una classe politica che non ha attribuito alla diffusione di una cultura della democrazia partecipativa una posizione prioritaria. All'elettore-consapevole, conscio della centralità del voto in vista della soddisfazione di interessi collettivi, si è sostituita – a partire dai primi anni '90 – la figura dell'elettore-consumatore attento al soddisfacimento dei soli bisogni individuali e sempre più distante dalla partecipazione alle vita politica del paese.
Evidente, dunque, come un'inversione di tale tendenza non sia percorribile attraverso una mera riduzione del *quorum* di validità delle consultazioni referendarie, essendo necessario un progetto politico di lungo periodo teso a un'ampia e consapevole diffusione della cultura della partecipazione così come delineata dal testo costituzionale. Benché più lunga e tortuosa solo questa via, a parere di chi scrive, potrebbe attribuire nuovamente al popolo quella "funzione equilibratrice" a cui faceva riferimento l'on. Mortati nel corso dei lavori preparatori dell'Assemblea costituente: le chiamate referendarie dovrebbero cioè avere innanzitutto l'effetto di promuovere l'educazione politica del popolo promuovendo una certa idoneità vantaggiosa alla progressiva elevazione dell'attitudine politica popolare (seduta della seconda Sottocommissione del 3 settembre 1946).

MATTEO TRAPANI

Il quorum ha una funzione ben precisa: far sì che il corpo elettorale che si esprime sulla proposta sia rappresentativo di un ampio spettro dell'elettorato al fine di rendere valida una eventuale mera abrogazione o una abrogazione con conseguente innovazione legislativa.
Seppur Crisafulli abbia dimostrato come anche l'abrogazione, benché si tratti di legislazione negativa, costituisca esercizio di potestà normativa, l'incidenza sull'indirizzo politico, nel caso di referendum propositivo, risulta essere nettamente differente come differente risulta essere il coinvolgimento del Parlamento su una legge che in molti casi è stata approvata diversi anni prima, a differenza di quella effetto di iniziativa legislativa popolare.
Seppur condivida quindi l'abbassamento del quorum ritengo tuttavia che, proprio al fine di evitare eventuali decisioni delle minoranze, fossero preferibili altre opzioni che avrebbero garantito una maggiore permeabilità dell'istituto nel tempo. La modalità che maggiormente avrebbe permesso una innovazione della rappresentanza e del rapporto tra democrazia diretta e partecipazione poteva essere individuata in quella propria della Regione Toscana, ossia quella del quorum individuato nella metà più uno dei votanti alle precedenti elezioni. Data la particolarità dell'istituto sarebbe possibile pensare anche ad un eventuale bilanciamento tra i votanti alle ultime elezioni della Camera e i votanti all'ultimo referendum (così sarebbe possibile anche riconoscere a tale istituto una propria natura particolare). Inoltre potrebbe essere valutato un doppio quorum nel caso del referendum propositivo: uno, più basso, che, nel caso di esito comunque favorevole, avrebbe il valore di impegnare le Camere a tornare sul progetto di legge alternativo da loro votato calendarizzandone la discussione per l'eventuale modifica o promulgazione. Un altro, più alto, che possa rappresentare un controbilanciamento al sostanziale iter obbligato di pubblicazione nel caso dell'iniziativa legislativa popolare rinforzata, che forse aiuterebbe a superare alcuni dubbi sulla sua incidenza sul circuito rappresentativo.
Ulteriore questione che va collegata alla precedente è anche quella della raccolta firme che, a modesto parere di chi scrive, risultano essere fissate in numero ambiguo: troppo alto per una raccolta spontanea e disinteressata e nello stesso tempo troppo basso perché questa non possa essere utilizzata da gruppi

organizzati. Sarebbe necessario quindi fare una scelta su quale siano i reali interessi da tutelare. Ritengo che un innalzamento, anche in previsione del fatto che le nuove tecnologie permettono una diminuzione delle intermediazioni e una maggiore possibilità di conoscenza, renderebbe il tutto maggiormente idoneo al raggiungimento dello scopo.

IV Domanda

Le proposte in tema di *referendum* conferiscono alla Corte costituzionale il compito di valutare l'ammissibilità dell'eventuale *referendum* propositivo sul progetto di legge di iniziativa popolare "rafforzata", alla stregua di un generale controllo preventivo di legittimità costituzionale su quest'ultimo (da estendere anche alla eventuale legge parlamentare approvata "in difformità"), nonché di verificare la sua copertura finanziaria.
Ritiene che possa esservi il rischio di alterare il ruolo di garanzia che la Costituzione assegna alla Corte costituzionale o, comunque, di determinarne una sovraesposizione?

CORRADO CARUSO

L'attribuzione alla Corte costituzionale di un controllo preventivo di legittimità costituzionale rappresenta uno degli aspetti più discutibili della riforma costituzionale. Il novellato art. 71 Cost., infatti, non si limita ad assegnare al Giudice delle leggi il giudizio di ammissibilità della richiesta referendaria, ma un vero e proprio controllo di costituzionalità anticipato sulla proposta di legge oggetto del quesito referendario. Nonostante il nuovo comma 3 dell'art. 71 annoveri, tra le cause di inammissibilità del quesito referendario, la contrarietà della proposta alla Costituzione, occorre tenere distinti, quanto meno sul piano dommatico, i perimetri delle due attribuzioni: mentre il primo è un giudizio limitato alla verifica intorno all'*oggetto* e alla *struttura* della proposta sottoposta a referendum, il secondo valuta la *conformità a tutte le norme costituzionali* dei contenuti della proposta legislativa prima della sua entrata in vigore, a prescindere da una sua concreta applicazione.
La previsione può essere in parte giustificata dalla particolare natura del referendum di cui all'art. 71 Cost., che sottopone a consultazione popolare un testo legislativo e non una richiesta abrogativa. L'asimmetria non sembra reggere se si guarda invece al "valore di legge": una volta cioè introdotta l'iniziativa legislativa popolare rinforzata, perché riservarle un trattamento così distante da quello riservato all'iniziativa parlamentare, la quale – come noto – non è sottoposta ad un controllo preventivo? Meglio sarebbe stato arricchire l'elenco degli *oggetti* o dei *tipi* di legge sottratti all'iniziativa popolare (come in parte già previsto dal disegno di legge di revisione, che esclude le leggi ad iniziativa riservata, o le leggi che presuppongono intese o accordi, o procedure o maggioranze speciale per la loro approvazione), mutuando i limiti indicati dall'art. 75 Cost. e alcuni di quelli sviluppati dalla giurisprudenza costituzionale.
D'altronde, prevedere un controllo preventivo di legittimità costituzionale è doppiamente pericoloso: per i promotori, perché devono confrontarsi con il controllo occhiuto e pervasivo del Giudice delle leggi, così giurisdizionalizzando un istituto dal forte significato politico; per la Corte costituzionale, che vedrebbe politicizzato il suo giudizio, posto che il controllo preventivo, in quanto controllo astratto, si svolgerebbe senza la mediazione del caso concreto e del giudice *a quo*, con il rischio di sovrapporre direttamente alla prospettiva dei promotori il punto di vista della Corte. è dietro l'angolo,

quindi, il rischio di una delegittimazione politica del Giudice delle leggi, che sarà chiamato in ogni caso ad adottare scelte "tragiche": accogliere la questione di legittimità costituzionale e sfidare il dissenso popolare, oppure rigettarla, magari accettando soluzioni di dubbia compatibilità costituzionale pur di non sfidare la "piazza" (con il rischio, poi, di doversi smentire nel caso in cui la questione venga riproposta in via incidentale).

Non è chiara, inoltre, la *ratio* del successivo controllo che la Corte costituzionale è chiamata a compiere nel caso di modifiche «non meramente formali» da parte del Parlamento (novellato art. 2, comma 5, l. cost. n. 1 del 1953), verifica da tenersi prima della consultazione popolare: se la giustificazione del controllo preventivo riposa nella necessità di arginare l'impeto popolare o la ὕβρις anticostituzionale del legislatore popolare, pare difficile rinvenire una analoga necessità rispetto a un testo sostanzialmente modificato dal legislatore rappresentativo, per cui valgono gli ordinari rimedi che l'ordinamento appresta alla legge sospettata di incostituzionalità. Non è da escludere che tale aspetto sia una sorta di "refuso" risultante dalla originaria proposta di modifica dell'art. 71 Cost., che sottoponeva al voto sia la proposta parlamentare sia la proposta popolare, in modo da porre sullo stesso piano i due testi (in tal senso, v. *Iniziativa legislativa popolare e referendum. Note sul disegno di legge approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati*, Dossier del Servizio studi del Senato e della Camera dei deputati).

Un'ultima notazione, infine, sull'obbligo di copertura finanziaria. Esso appare di per sé insufficiente rispetto alla necessità di rispettare il principio dell'equilibrio di bilancio. La Corte costituzionale sarà allora chiamata a verificare, nell'ambito del controllo preventivo che le è stato attribuito, la conformità del progetto all'art. 81 Cost. e alle norme ivi indicate (tra cui l'obbligo di non ricorrere all'indebitamento per coprire nuove spese).

Dovrebbe restare impregiudicato il potere di rinvio previsto dall'art. 74 Cost. in capo al Presidente della Repubblica (insiste su tale aspetto, da ultimo, M MALVICINI, *Iniziativa legislativa rinforzata e rinvio presidenziale: quale rapporto?*, in *Quad. cost.*, 2019, 426-428); va tenuto presente, però, come il suo esercizio possa portare ad esiti destabilizzanti per la tenuta complessiva del sistema, contrapponendo il custode della Costituzione alla sovranità popolare, con il rischio di avallare forme di delegittimazione politica della stessa Carta costituzionale.

SARA LIETO

Innanzitutto, va premesso che dal disegno di riforma il ruolo della Corte costituzionale appare confuso e scandito da una tempistica alquanto anomala. Ciò premesso, vediamo quali sono i punti di innesto in cui si inserisce la Corte e quali sembrano essere le criticità emergenti. L'indizione del referendum, che approvi o respinga il progetto di legge popolare, si realizza o nel caso in cui il Parlamento non lo abbia approvato entro i diciotto mesi, oppure lo abbia approvato ma apportandovi delle modifiche, a meno che – in quest'ultima ipotesi – i promotori non *rinuncino* al referendum. L'indizione del referendum, tuttavia, è condizionata al giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale. Tale giudizio si realizza prima della presentazione del progetto alle Camere, purché esso abbia raccolto almeno duecentomila firme. La Corte costituzionale giudica in base ai parametri previsti dal nuovo quarto comma dell'articolo 71 Cost. e dichiara inammissibile il referendum se il progetto popolare non rispetti la Costituzione, se verte su una disciplina a iniziativa riservata, se verte su una disciplina che presuppone intese o accordi, se verte su una disciplina che richiede una procedura o una

maggioranza speciale per la sua approvazione, se non provvede ai mezzi per far fronte a conseguenti maggiori oneri, se non ha contenuto omogeneo.
Alla Corte costituzionale spetta anche il giudizio sull'ammissibilità del referendum avente ad oggetto il testo approvato dalle Camere. Tale giudizio si colloca dopo la valutazione da parte di un organo terzo (da individuarsi con la legge attuativa) della natura "non meramente formale" delle modifiche parlamentari e prima dell'eventuale rinuncia da parte dei promotori. I parametri di ammissibilità sono i medesimi del progetto d'iniziativa popolare qualificata, ovvero quelli definiti dal quarto comma dell'articolo 71 Cost.
Il giudizio di ammissibilità previsto dalla riforma è, di fatto, un controllo di costituzionalità *ex ante* e può avere due diversi oggetti: il progetto di legge popolare e il testo approvato dalle Camere. Innanzitutto va detto che l'ordine di riflessione su queste due ipotesi di giudizio è necessariamente diverso rispetto a quello di ammissibilità del referendum abrogativo che, com'è noto, riguarda una legge in vigore ed è essenzialmente incentrato su specifici parametri, a partire dai limiti al referendum costituzionalmente previsti. Nei casi oggetto della riforma, abbiamo innanzitutto l'ipotesi di un controllo da parte della Corte costituzionale che concerne l'iniziativa legislativa popolare; il referendum in questo caso potrebbe anche non essere indetto, qualora il Parlamento approvi il testo. La Corte pertanto giudica (quando sono state raccolte almeno duecentomila firme) la procedibilità dell'iniziativa popolare rinforzata più che l'ammissibilità del referendum. Nel caso il giudizio si risolva negativamente, dunque, è la proposta di legge rinforzata a non poter proseguire l'iter (che avrebbe ancora due fasi da realizzare, cioè la raccolta delle restanti trecentomila firme e, solo dopo, la sua presentazione alle Camere). Detto in altri termini, con il primo controllo della Corte, il procedimento d'iniziativa legislativa rinforzata o prosegue o si interrompe. Non è chiaro se l'iniziativa, in quest'ultimo caso, possa essere "declassata" in iniziativa legislativa popolare semplice. Nel caso di specie, si ritiene, in linea di massima, condivisibile la previsione di un controllo *ex ante* della Corte costituzionale sul rispetto dei parametri costituzionali relativi a questo particolare tipo di iniziativa, anche se va evidenziato che si tratta di un controllo molto esteso: la Corte, infatti, dichiara inammissibile l'iniziativa se non sono rispettati diversi parametri, tra cui la Costituzione nel suo complesso. Dunque, più che un giudizio di ammissibilità del referendum (eventuale), il controllo da parte della Corte – come si diceva – è un vero e proprio controllo di costituzionalità *ex ante* ad ampio spettro. Si tratterebbe, pertanto, di un'ipotesi che pone la necessità di un raccordo tra controllo preventivo ed eventuale controllo successivo. La Corte, infatti, potrebbe ritrovarsi nella scomoda posizione di dover, per via incidentale, contravvenire a quanto deciso in via preventiva.
Le stesse considerazioni possono essere fatte a proposito del giudizio della Corte costituzionale avente a oggetto il testo così come modificato dal Parlamento. Anche in questo caso si tratta di un vero e proprio controllo *ex ante*, molto ampio, che s'inserisce dopo la valutazione del testo da parte di un organo terzo e prima che i promotori abbiano deciso su se rinunciare, o no, al referendum. Questo tipo di giudizio preventivo, tuttavia, non sembra trovare una sua giustificazione in un sistema dove il controllo di costituzionalità è prevalentemente di tipo successivo. Inoltre, in questa ipotesi, a differenza dell'altra (in cui il controllo ha per oggetto il testo dell'iniziativa legislativa popolare), ci troviamo di fronte ad un testo deliberato dalle Camere, per il quale si prevede un controllo *ex ante* a differenza di tutte le altre leggi dalle stesse deliberate che – come è noto - sono sottoposte, eventualmente, ad un controllo per via incidentale. In questo caso, pertanto, si realizzerebbe un'anomalia rispetto al sistema di giustizia costituzionale nel suo complesso, esponendo la Corte a un'ingiustificata tensione rispetto al Parlamento.

Questa forma di controllo affidata alla Corte costituzionale non era menzionata né nel c.d. contratto di governo, né nelle linee programmatiche esposte dal Ministro Fraccaro, ma è stata introdotta solamente dall'A.C. 1173.

Nessun dubbio sul fatto che non si tratti di un giudizio di ammissibilità sul referendum, bensì di un nuovo tipo di controllo preventivo di legittimità, dal momento che, da una parte, viene esercitato non sul quesito ma sulla proposta di legge addirittura prima che sia terminata la raccolta dalle firme necessarie, e, dall'altra, perché assume come parametro l'intera Costituzione. Ritengo che non debba esservi nessuno scandalo nell'introdurre nuove funzioni e competenze della Corte (Luciani). Occorre però avere consapevolezza di tutte le implicazioni di questa scelta.

Innanzitutto, bisogna rendersi conto delle possibili disparità che verrebbero a crearsi quando una legge fosse sottoposta a controllo preventivo della Corte, perché di iniziativa popolare "rafforzata" o perché costituente la proposta "alternativa" formulata dalle Camere «con modifiche non meramente formali», mentre leggi analoghe, o di egual contenuto, potrebbero non esserlo perché provenienti dall'iniziativa dei soggetti "tradizionali" all'art. 71 cc. 1 e 2, Cost.

Ma bisogna anche tener conto delle ripercussioni sulle prerogative degli altri soggetti dell'ordinamento.

Prima fra tutte la Corte costituzionale stessa. Il controllo preventivo astratto non vale certo a conferire una patente di costituzionalità alla legge da approvare, dal momento che lascia inalterato il controllo successivo, il quale, soprattutto nel caso di accesso in via incidentale, si caratterizza per una ben diversa concretezza. Ma è comunque destinato a condizionarlo.

Anche il Capo dello Stato vede condizionato il proprio potere di promulgazione della legge sottoposta a controllo preventivo.

Altri riflessi significativi si producono, poi, nei rapporti con Parlamento e Governo, tali da influire potenzialmente sull'esposizione politica della Corte.

A monte dell'approvazione della legge, c'è da chiedersi quale spazio la Corte avrebbe a disposizione per adottare una pronuncia diversa da "conforme" o "non conforme", con la quale magari fornire indirizzi alle Camere. Occorrerebbe mantenere una distinzione di ruoli e non rendere la Corte compartecipe della funzione legislativa.

A valle, invece, c'è da chiedersi se, e quanto, si riduca la libertà degli organi politici di modificare la legge "alternativa" delle Camere o sottoposta a referendum "approvativo". L'interrogativo è se, anche in questo caso, trovi applicazione l'indirizzo elaborato nella giurisprudenza sui referendum abrogativi (Tarli Barbieri), esplicitato con la sent. n. 199/2012, in ordine al vincolo verso gli organi politici volto ad impedire che «l'esito della consultazione popolare [...] venga posto nel nulla». Con tale giurisprudenza si imponeva il divieto di ripristinare la norma abrogata dal referendum; nel caso in discussione, invece, potrebbe valere un divieto alla rovescia, inteso a preservare la disciplina di nuova introduzione. Ma l'ipotesi non è affatto pacifica e priva di problemi.

Altri nodi si incontrano quando si tenta di comprendere i limiti che la Corte dovrebbe far valere con questa nuova forma di controllo. Ci si limita a sottolineare due aspetti, per i quali la Corte sarebbe chiamata a compiere uno sforzo creativo che potrebbe influire sulla sua esposizione politica.

Il primo attiene alla nozione di «omogeneità». Valutare l'omogeneità dell'iniziativa legislativa "rinforzata" e del referendum "propositivo" non sembra coincidere con l'individuazione della «matrice razionalmente unitaria» nelle richieste di referendum abrogativo, come non equivale alla

omogeneità richiesta per i decreti legge o la legge di conversione. In questi casi, il requisito in parola è originato da esigenze differenti e da ragioni giustificative diverse sul piano del sistema costituzionale. Tanto più che la Corte si troverebbe a elaborare un nuovo tipo di vincolo alla legge parlamentare, la quale per definizione è libera nei fini e nei contenuti (pur nel rispetto dei limiti costituzionali).
Il secondo aspetto attiene alla copertura finanziaria della nuova legge e, in particolare, alla valenza di questa previsione nei confronti sia di coloro che presentano l'iniziativa, sia degli organi politici (Pinelli). Per i primi, occorre considerare che la legge potrebbe entrare in vigore 18 mesi dopo la presentazione della proposta, e valutare il quadro finanziario e contabile con questo anticipo non sempre risulta agevole. Per i secondi, occorre stabilire se nei loro confronti valga un vincolo di bilancio, dato che nella loro autonomia potrebbero decidere di dirottare altrove le risorse necessarie a coprire gli interventi in questione.
Al fondo rimane l'interrogativo sul perché non siano stati estesi anche agli istituti in discussione i limiti previsti dall'art. 75 Cost. per il referendum abrogativo. Allo stato, il rischio è quello di aggirare tali limiti tramite la presentazione di proposte in tutto o in parte abrogative.

COSTANZA NARDOCCI

Uno dei profili di sicuro rilievo e caratteristici della proposta di riforma qui in esame si coglie anche con riferimento al ruolo assegnato alla Corte costituzionale, che si vede ampliate le proprie competenze grazie alla previsione di una nuova attribuzione, ibrida, a cavallo tra giudizio di ammissibilità classico e scrutinio di legittimità costituzionale da svolgersi prima della presentazione della proposta di iniziativa popolare alle Camere e purché siano state raccolte almeno duecentomila firme, nonché di una sorta di controllo di costituzionalità preventivo sulla proposta di legge di iniziativa popolare approvata dalle Camere tramite il quale il Giudice costituzionale può eventualmente disporre che non si faccia luogo a promulgazione (sulla problematicità di simile previsione in rapporto alle attribuzioni del Capo dello Stato, si veda, *infra*, la risposta alla domanda n. 5).
Si tratta un aspetto criticabile della riforma, che si ritiene foriero del rischio, da un lato, di inserire il Giudice costituzionale in dinamiche viceversa proprie di un dibattito politico-pubblico rispetto alle quali l'organo garante della Costituzione dovrebbe restare estraneo; dall'altro, e forse in modo ancora più problematico, verrebbe a profilarsi il rischio che la Corte possa essere "percepita come organo che limita la 'sovranità popolare'" (M. D'AMICO).
A sostegno di tale tesi, ossia di questa trasformazione del controllo di ammissibilità presupposto e insito nel procedimento che sfocia nell'indizione del *referendum ex* art. 75 Cost. in un sindacato di legittimità costituzionale di tipo preventivo, quale quello a cui fa riferimento la riforma dell'art 71 Cost., si colloca l'elenco dei limiti previsti dal testo della riforma al *referendum* c.d. propositivo, che espressamente vi include "i principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione" e che sembrerebbe inequivocabilmente suggerire quel problematico mutamento del ruolo della Corte costituzionale nel quadro complessivo della forma di governo di cui si è detto (G. TARLI BABIERI).
Un' ulteriore criticità deriva anche dalle peculiarità che connotano siffatto controllo di legittimità costituzionale preventivo di nuova introduzione.
Come osserva autorevole dottrina e lasciata sullo sfondo l'eterogenea esperienza comparata (si pensi, per tutti, al modello francese), lo scrutinio di cui la riforma in esame investe la Corte costituzionale

verrebbe a collocarsi "non in un circuito 'parlamentare-rappresentativo', bensì di tipo 'diretto-popolare'" (M. D'AMICO), acuendo il rischio di vedere nel Giudice costituzionale una sorta di "nemico del popolo".
Ancora, come osservato e dato per assunto che non di controllo di ammissibilità bensì di sindacato di legittimità costituzionale preventivo si tratta, non si comprende la ragione che vuole sottoposte al secondo le leggi di iniziativa popolare approvate dalle Camere con modifiche non meramente formali, ma non, invece, qualsiasi altra legge: non "ha senso la disparità di trattamento fra leggi, parimenti parlamentari, in ragione del fatto estrinseco che l'una consegua a un'iniziativa "rafforzata" e l'altra no (si trattasse pure di un'iniziativa popolare "ordinaria") (M. LUCIANI).
In definitiva, la risposta pare dover essere affermativa, osservandosi nelle trame della riforma un impatto significativo sul ruolo e sul posto della Corte costituzionale nella forma di governo, che si vedrebbe assegnataria di competenze ulteriori rispetto a quelle costituzionalmente assegnatele, inserendosi però pericolosamente nelle relazioni tra elettori ed eletti.
In altre parole, la riforma sembra disancorare la Corte costituzionale dal suo rapporto con il Parlamento, quale sede primigenia di formazione della legge, avvicinandola al corpo elettorale, nuovo centro propulsore del procedimento di formazione della legge. Un risultato, peraltro, non del tutto sorprendente se solo si considera l'impianto complessivo di una riforma costruita con l'intento di bypassare le istituzioni politico-rappresentative in favore del preferito canale della c.d. democrazia diretta.

ALBERTO RANDAZZO

Come si sa, la Corte costituzionale sarebbe chiamata a giudicare l'ammissibilità del referendum, ma solo al raggiungimento di duecentomila firme, prima ancora che la proposta giunga alle Camere (che poi, a loro volta, possono tradurre in legge o alla quale possono apportare modifiche); sotto la forma di un giudizio di ammissibilità si avrebbe, invero, un giudizio preventivo di legittimità costituzionale "in forma astratta", in assoluta distonia con la natura della Corte costituzionale – la cui funzione verrebbe, appunto, trasformata – come pensata dal Costituente e caratterizzante il costituzionalismo moderno. In tal modo, peraltro, il giudice delle leggi porrebbe in essere una sorta di "istruttoria parlamentare" (A. MORELLI, *Il referendum propositivo: un'analisi costi-benefici*, cit., § 2), del tutto estranea alla giustizia costituzionale. Non v'è dubbio che l'attribuzione di tale funzione alla Corte potrebbe comportare un problema di legittimazione dell'organo di garanzia; come non temere che il giudice delle leggi possa essere esposto a non poche pressioni politiche? In questa circostanza, a differenza di quanto accade nel giudizio di ammissibilità del referendum (a proposito del quale non pochi sono stati i dubbi sollevati negli anni) si tratta di dare il via libera per l'approvazione di una legge, atto politico per eccellenza. In caso di esito positivo, la Corte finirebbe per partecipare alla formazione di quella legge, politicizzandosi non poco, in quanto diverrebbe un "co-legislatore" (P. PASQUINO, *op. cit.*). Nel caso in cui la Corte bocciasse la proposta, non solo potrebbe essere accusata di fare politica ma potrebbe essere attaccata per essersi opposta alla "volontà popolare" (le virgolette sono necessarie in quanto si tratta comunque della volontà – bisogna vedere come formatasi – di una minima parte del corpo elettorale). Il rischio di politicizzazione della Corte sarebbe ancora maggiore qualora la Consulta fosse chiamata a pronunciarsi su una legge che direttamente o indirettamente incida sul bilancio dello Stato; a ciò si aggiunga che la verifica che l'organo sarebbe chiamato a fare circa l'individuazione delle risorse economiche necessarie a quella proposta di legge (valutazioni che

in prima istanza compie il Comitato promotore) avrebbe una natura spiccatamente politica, il che contribuirebbe a far emergere ulteriormente quell'anima non giurisdizionale della Corte che invece si dovrebbe cercare di contenere. Non si trascuri il fatto che il controllo della Corte, che implica dispendio di tempo e di energie, potrebbe rivelarsi inutile. Il controllo infatti precede la eventuale rinunzia da parte dei promotori; pertanto, qualora quest'ultima vi fosse, il giudice delle leggi avrebbe lavorato invano (potrebbe verificarsi il seguente caso: la Corte rileva, dopo la raccolta di duecentomila firme, l'ammissibilità del referendum; in seguito, le Camere apportano sostanziali modifiche ma i promotori – non si sa sulla base di quale legittimazione – rinunciano a procedere con il referendum e preferiscono "accettare" la legge come modificata dal Parlamento); altresì inutile sarebbe l'operato della Corte se poi non si riuscisse a raccogliere le ulteriori trecentomila firme. In aggiunta a quanto detto, non è chiaro quali sarebbero i soggetti legittimati ad intervenire in occasione di questo "controllo di ammissibilità". Bisognerebbe inoltre comprendere, in che rapporto stiano la Corte costituzionale e l'"organo terzo" cui fa riferimento la proposta di revisione (anche su quest'ultimo punto, però, potrebbero esservi novità a seguito di emendamenti). Sarebbe da chiedersi, poi, come continuare la raccolta delle firme (ne mancherebbero ancora trecentomila) sul testo sul quale è intervenuta la Corte; non v'è dubbio che questo sistema mette in rapporto Consulta e Comitato promotore, ma come dovrebbero interagire questi ultimi senza far "scivolare" la prima nell'agone politico? Non si dimentichi, poi, che spetterebbe alla Corte giudicare la legge approvata dalle Camere, che non potrebbe essere promulgata se non conforme all'art. 71, IV comma, come riformato. In ogni caso, le due verifiche alle quali è chiamato il giudice delle leggi (prima sull'ammissibilità del referendum e poi, eventualmente, se sono apportate modifiche non formali, sulla legge approvata dalle Camere) dovrebbero avere come parametro di riferimento il cit. art. 71, IV comma, Cost., nel quale dovrebbero essere meglio specificati i limiti che segnano il raggio d'azione del corpo elettorale attraverso la nuova forma di iniziativa legislativa di cui si è detto (anche sul punto sembra che già vi siano emendamenti "in cantiere"). Infine, viene spontaneo chiedersi: una volta che il referendum abbia passato indenne il vaglio dell'ammissibilità e la legge sia entrata in vigore, potrebbero aversi altri eventuali giudizi di legittimità su quel testo? Se sì, l'esito verosimilmente dovrebbe essere nel senso del rigetto (ma non è affatto detto che poi le cose vadano davvero così, trattandosi di giudizi diversi). Qualora, invece, il referendum non superasse l'ostacolo dell'ammissibilità, dovrebbero essere i promotori (e con quale legittimazione?) ad apportare le correzioni suggerite dalla Consulta (ammesso che siano suggerite, magari con un tipo di sentenza ancora non conosciuto che andrebbe ad aggiungersi allo strumentario già ricco in possesso della Corte)? In ogni caso, però, le firme sarebbero da riprendere fin dall'inizio? A me pare di sì. È ovvio, poi, che potrebbe accadere che risultino diversi gli esiti dei due giudizi: potrebbe essere ammissibile il referendum, ma non conforme all'art. 71, IV comma, la legge modificata dalla Camere e viceversa. La differenza, in questi casi, la farebbe la qualità (e la portata) delle modifiche che fino ad oggi è affidata al controllo di un "organo terzo", intorno al quale aleggiano non poche ombre, ma potrebbe spettare alla stessa Corte (e questo sarebbe auspicabile) qualora fossero approvati – anche in questi casi – gli emendamenti proposti al ddl in questione. Alla luce di quanto detto, in conclusione, non solo la Corte verrebbe sovraesposta e, almeno in parte, snaturata e comunque indebolita, ma i punti ancora oscuri che aleggiano intorno al ruolo del giudice delle leggi – come delineato nella proposta di riforma – appaiono tanti e di non scarso rilievo; sarebbe necessario, per lo meno, che si facesse al riguardo maggiore chiarezza.

ANTONIO RIVIEZZO

Sovraesposizione, probabilmente sì; alterazione del ruolo, dipende.
Dipende, in particolare, dallo stile che la Corte deciderà di adottare rispetto alle nuove domande che le verranno poste: leggendo il testo di riforma, infatti, il tipo di giudizio sull'ammissibilità dei quesiti non dovrebbe essere troppo diverso da quello che la Consulta già attualmente formula in riferimento ai quesiti abrogativi; d'altro canto, la verifica sulla copertura finanziaria si presta a essere declinata in due modi diversi: a) come verifica puramente formale ed estrinseca (presenza materiale o meno della clausola) e allora non vi sarebbe nessun problema; b) come verifica contenutistica (il che implicherebbe un esame della contabilità pubblica).
Nella seconda eventualità, in effetti, la politicità della decisione della Corte sarebbe evidente e scoperta ma andrebbe nel contempo a interferire coi controlli che già vengono svolti in tale ambito dalla Ragioneria generale dello Stato e dalla Corte dei Conti, oltre che dagli uffici parlamentari.
Nello specifico, vedrei più probabile uno scenario nel quale andrebbe a instaurarsi una verifica del primo tipo (formale), in un'ottica di *self restraint*.
Tuttavia, qualora così fosse, si aprirebbe un secondo fronte, altrettanto serio: il penetrante ruolo politico del Comitato promotore, chiamato – al di fuori di un qualsiasi schema rappresentativo – a prendere decisioni centrali nell'ambito del procedimento legislativo popolare, quali ad esempio il primo giudizio sulla conformità o meno del testo parlamentare rispetto a quello di iniziativa popolare o la scelta se rinunciare o meno al *referendum* in presenza di un testo parlamentare diverso da quello originario.
Non bisognerebbe infatti sottovalutare che mentre nella fase di avvio del procedimento legislativo popolare il ruolo del Comitato è tutto sommato razionalizzabile (raccoglie le firme e "rappresenta" quindi i firmatari stessi sino al momento in cui il testo giunge in Parlamento), per ogni ulteriore adempimento le sue decisioni assumono una portata ben più ampia, che va oltre la logica della rappresentanza dei firmatari, coinvolgendo tutti i cittadini, anche non firmatari, senza alcuna comprensibile giustificazione legale.
Infine, va ricordato che alla creazione del "problema" in questione hanno dato il loro contributo anche le forze di minoranza, che si sono aspramente battute per l'entrata in scena, nell'ambito del procedimento referendario approvativo, della Corte costituzionale con un ruolo "forte".
I fini potevano anche essere nobili, ma l'obbiettivo più importante (ossia la non ammissibilità delle iniziative popolari rafforzate in materia penale e sulle leggi di spesa) è stato mancato, mentre il controllo previo di costituzionalità dopo le duecentomila firme – che pure costituisce un teorico argine a possibili iniziative incostituzionali – non va enfatizzato oltremodo, dato che non tutto ciò che è disfunzionale è *ipso facto* incostituzionale – men che meno *manifestamente* incostituzionale – così come non tutto ciò che è avallato dalla Corte è per ciò solo l'"ottimo" costituzionale.
A dirla tutta, il vaglio preventivo di conformità all'art. 71, 4° comma, Cost. è pressoché inspiegabile in termini di sistema, perché riguarderebbe solo la legge di iniziativa popolare "rafforzata" e non ogni legge, pur potendosi le Camere riappropriare in ogni momento del testo *de quo* in nome e nell'ambito della potestà legislativa ordinaria riconosciuta dall'art. 70 Cost., generando quindi un'asimmetria non lieve all'interno dell'ordinamento delle fonti.
Viceversa, meno drastica appare la conclusione rispetto al giudizio di difformità tra testo "popolare" e testo "parlamentare", poiché un tale controllo dovrebbe spettare, per lo meno *rebus sic stantibus*, all'Ufficio centrale per i *referendum* presso la Corte di cassazione (così A. MORELLI, *Il referendum propositivo: un'analisi costi-benefici*, in *federalismi.it*, n. 6/2019, 6).
Il ruolo della Corte costituzionale sarebbe quindi, in tal caso, del tutto marginale, come sembra

suggerire la sua stessa risalente giurisprudenza (cfr. sent. n. 68 del 16 maggio 1978).

STEFANO ROSSI

La Corte costituzionale rappresenta la "pietra d'inciampo" nella procedura che conduce all'affermazione della volontà popolare. Tale ruolo si concreta attraverso l'attribuzione al Giudice costituzionale di una duplice funzione di controllo obbligatorio di natura preventiva sull'«ammissibilità del referendum» derivante dalla proposta di iniziativa popolare e sulla conformità a Costituzione della legge approvata dal Parlamento che presenti modifiche non formali rispetto alla proposta stessa. Con riguardo al primo profilo il legislatore confonde tra un giudizio di ammissibilità, che nell'ordinamento vigente riguarda la richiesta di un referendum, e giudizio di compatibilità costituzionale, che inerisce gli atti legislativi. La vera natura del giudizio peraltro si desume dagli stessi limiti previsti dal novellando art. 71, 4° co., Cost., che evidentemente attengono alla legittimità della proposta di legge popolare, o meglio rappresentano vincoli posti all'esercizio del potere di iniziativa. Quanto al giudizio preventivo attinente alla legge "concorrente" di iniziativa parlamentare, si palesa come un'inedita attribuzione alla Corte di una funzione di controllo che non richiede alcuna impugnativa e si esplica sulla base degli stessi limiti del cd. "giudizio di ammissibilità", avendo dunque, come parametro, l'intero spettro delle disposizioni costituzionali. Si struttura in tal modo un'asimmetria oggettiva nel sindacato affidato alla Corte, la quale esplicherà il suo giudizio ora su una proposta intorno a cui si è coagulato un consenso imperfetto (e che potrebbe non perfezionarsi mai, laddove non riuscisse a raggiungere quota 500.000 sottoscrizioni), ora su di una legge approvata dalle Camere nell'esercizio della funzione legislativa, la cui integrazione dell'efficacia è sospensivamente condizionata. Al contempo emerge, anche sul piano sistematico, la discrasia tra le due tipologie di giudizio laddove mentre il controllo preventivo della proposta di iniziativa legislativa rafforzata trova una giustificazione nell'esigenza di «mettere la Corte costituzionale al riparo da un confronto immediato con l'esito del voto popolare», poiché questa «avrebbe comprensibili scrupoli a collidere con il voto popolare» (M. Luciani, *Audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica - 13 marzo 2019*, 6), diversamente il vaglio sulla legge parlamentare si delinea come un controllo eccentrico e *ad hoc* avente ad oggetto unicamente questa tipologia di leggi attraverso le quali il Parlamento tenta – *sub iudice* del referendum propositivo – di riappropriarsi della potestà di legiferare. Se ne potrebbe desumere che, a fronte dell'iniziativa legislativa rafforzata, la legge "concorrente" approvata dalle Camere sia soggetta ad una presunzione relativa di incostituzionalità che rende indispensabile la sua preventiva sottoposizione al vaglio di conformità della Corte. Ciò conferma il pregiudizio del legislatore costituzionale verso le espressioni proprie della democrazia rappresentativa, frutto di un compromesso comunque sospetto se posto a confronto con la purezza della volontà del popolo sovrano. Senza poter sviluppare, in questa sede, una critica puntuale ai laschi criteri imposti nell'art. 71, 4° co., Cost., non si può sottacere il rischio connesso alle criticità derivanti dall'onere istruttorio (quanto al limite della copertura finanziaria) e decisorio che verrebbe ad investire il Giudice delle leggi in funzione dalle scelte compiute dal legislatore di attuazione della riforma in ordine al numero massimo di proposte di legge presentabili. Anche alla luce di quanto esposto l'introduzione dell'istituto del giudizio preventivo viene a conferire alla Corte costituzionale un'attribuzione del tutto eterogenea o "disarmonica" rispetto a quelle che le sono tradizionali, tale da pregiudicare la coerenza, e forse anche l'identità, del modello italiano di giustizia costituzionale che rifugge un controllo di tipo politico privilegiando la dimensione giurisdizionale (E. Catelani, *Pregi e difetti di questa fase di revisione costituzionale: proposte possibili*, in Osservatorio fonti, 2015, 1, 44).

Tra le esternalità negative dell'iniziativa popolare rafforzata vi è sicuramente il rischio di

politicizzazione della Corte costituzionale che si troverebbe ad essere coinvolta in maggior misura – in ragione delle scelte da adottare – nell'arena politica, le cui pressioni e influenze potrebbero condurre ad una trasfigurazione della sua funzione in termini più marcatamente arbitrali, con la conseguente prospettiva di una sua possibile delegittimazione. In senso eguale e contrario, tuttavia, la natura preventiva del giudizio che si svolge su un articolato normativo «astrattamente considerato in tutta la gamma dei suoi possibili significati, al di là di ogni mediazione imposta dalla concreta applicazione della stessa legge» (S. Bartole, *Rimedi de jure condendo e de jure condito in materia di accesso al giudizio della Corte costituzionale*, in Aa.Vv., *Giudizio a quo e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990, 157) al pari del conflitto implicito nella riforma tra proposta popolare e quella parlamentare potrebbero comportare una sorta di "giuridicizzare" del confronto politico che si esprimerebbe in una sorta di delega in bianco alla Corte volta alla risoluzione di conflitti non componibili, di fatto condizionando il dibattito parlamentare sulla proposta (si pensi all'ipotesi della presentazione di una proposta rafforzata sul tema dell'assistenza al suicidio, a fronte di un Parlamento polarizzato). Per ovviare a tali rischi, se giudizio preventivo deve essere, allora che sia tale da non chiudere le questioni, aprendo invece un dialogo con il legislatore/comitato promotore nel contesto di un *institutional dialogue*: «nello Stato costituzionale pluralista, le decisioni debbono infatti formarsi in maniera dialogica, ovvero attraverso un procedimento aperto e partecipato, nel quale i diversi organi costituzionali sono chiamati a collaborare» (G. De Vergottini, T.E. Frosini, *Sul mito della Corte costituzionale in-politica*, in *Percorsi costituzionali*, 2010, 2-3, 20 s.).

SILVIA TALINI

L'introduzione di un vaglio preventivo di ammissibilità riguardo all'iniziativa popolare rinforzata attribuito alla Corte costituzionale appare estremamente problematico. Preliminarmente preme porre l'attenzione su un rilevante errore terminologico: non si tratta di un controllo di ammissibilità del *referendum*, quanto di un vero e proprio sindacato di legittimità costituzionale sull'atto d'iniziativa popolare avente carattere preventivo criticabile sotto diversi profili.

In primo luogo il giudizio della Corte ha ad oggetto una disposizione formulata esclusivamente in astratto di cui è impossibile prevedere, con un sufficiente margine di certezza, tutti i risvolti pratico-interpretativi. È noto, infatti, come l'inserimento di una disposizione all'interno dell'ordinamento giuridico determini un suo fisiologico plasmarsi in riferimento alla realtà fattuale in costante evoluzione: nella sua vita applicativo-interpretativa essa si modifica ed espande progressivamente i suoi contenuti allontanandosi dalla sua formulazione meramente letterale. In effetti è la previsione nella sua forma applicativo-interpretativa che può essere sottoposta al vaglio incidentale della Corte costituzionale per il tramite del giudice *a quo* che quelle mutazioni argomenta e riconduce alla realtà fattuale cui l'ordinamento giuridico in astratto si riferisce. All'incapacità di prevedere *ex ante* il mutamento di fisionomia di una disposizione formulata esclusivamente in astratto, corrisponde l'impossibilità di un efficace controllo preventivo in cui la Corte è costretta ad autorappresentarsi i possibili profili di illegittimità, soprattutto in riferimento all'ampio limite del rispetto della Costituzione.

Simile considerazione può muoversi anche in riferimento al compito affidato ai giudici costituzionali di verificare che la proposta popolare provveda ai mezzi necessari per far fronte a conseguenti maggiori oneri, limite che, evidentemente, richiama la formulazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. In riferimento a questa attribuzione, non si comprende attraverso quali competenze tecniche e poteri

istruttori la Corte costituzionale possa essere posta nella condizione di poter addivenire ad un autonomo e attendibile giudizio prognostico sulla totale o parziale copertura degli oneri finanziari di un progetto popolare rinforzato. Un conto è valutare se una chiamata referendaria abbia ad oggetto leggi tributarie e di bilancio (come avviene nel *referendum* abrogativo) o valutare *ex post* – secondo le sue risultanze pratico-applicative – la rispondenza di una norma al dettato dell'art. 81, terzo comma, Cost., ben altro è valutare, esclusivamente in astratto, la congruità o meno della copertura degli oneri finanziari del nuovo progetto rinforzato, competenza che appare davvero troppo distante dal ruolo attribuito al Giudice delle leggi dalla Costituzione.
La fisiologica parzialità di un giudizio formulato solo in astratto, dunque, rischia di fornire un pericoloso assenso a proposte d'iniziativa popolare che potrebbero rivelarsi incostituzionali nella realtà pratico-applicativa.
In proposito non sembra sufficiente argomentare, a parere di chi scrive, che la previsione possa successivamente tornare dinnanzi alla Corte costituzionale. In primo luogo la questione di costituzionalità, anche alla luce di una possibile ritrosia dei rimettenti nell'adire la Corte in considerazione del superamento del vaglio preventivo di ammissibilità, potrebbe essere sollevata dopo un lungo periodo di tempo, così conducendo ad una prolungata permanenza nell'ordinamento di una previsione incostituzionale cui il Giudice delle leggi ha fornito – seppur in riferimento alla sola formulazione astratta – un *placet* espresso. In secondo luogo non possono sottovalutarsi, in termini di effetti di sistema, le conseguenze derivanti da un eventuale giudizio d'illegittimità *ex post*. Sotto questo profilo occorre rilevare che, anche nell'attuale assetto ordinamentale, la dichiarazione di incostituzionalità di una norma contenuta in una legge d'iniziativa popolare genera un acceso contrasto tra cittadini e giudici costituzionali, conflitto che risulterebbe fortemente acuito – con l'evidente rischio di una sovraesposizione politica dell'organo di garanzia – qualora si trattasse di una legge approvata mediante procedura rinforzata in cui la Corte, peraltro, è posta nella difficile posizione di dover superare il precedente giudizio espresso in sede di controllo preventivo.

MATTEO TRAPANI

Il ruolo della Corte è da sempre un ruolo complesso e a geometrie variabili. La sua natura, la sua "politicità", la sua influenza sull'indirizzo politico, dipendono da molteplici fattori che ne hanno tracciato, sin dalle origini, una difficile e non ancora compiuta definizione del ruolo. Negli ultimi anni la Corte ha spesso utilizzato le tecniche decisorie, le modalità argomentative, la selezione delle questioni e i moniti più o meno espliciti, per stare in bilico nella fragile tensione tra l'organo a contatto con la politica e l'organo meramente giurisdizionale.
In questo caso dipenderà da come si muoverà la Corte, da quali saranno effettivamente le ulteriori funzioni che le verranno assegnate e dai nodi ancora da sciogliere da parte del legislatore (anche in considerazione del non ancora specificato "organo terzo" che dovrà verificare la mera formalità o meno delle modifiche apportate dal Parlamento).
L'eventuale giudizio della Corte (non solamente di ammissibilità ma anche di legittimità preventiva di costituzionalità, come vedremo) avverrà su una proposta di legge che è oggetto di raccolta firme e di un dibattito pubblico crescente nella società: è indubbio che questo inserirà la Corte nel dibattito pubblico. In questo caso la Corte si troverebbe nella situazione di doversi esprimere su una proposta nella fase ancora iniziale dell'iter, certificandone una sostanziale costituzionalità che, al contrario, non può essere garantita all'eventuale proposta parlamentare (in fase di discussione e approvazione)

che potrebbe prendere luce proprio da quella iniziativa dopo pochi mesi.
Ulteriore elemento è proprio quello della doppia valutazione che la Corte dovrà effettuare sulla proposta popolare e su quella parlamentare (seppur, come detto, in differenti momenti) che rischia di rappresentare un aggiuntivo terreno di scontro e tensione tra democrazia diretta e rappresentativa (oltre a portare con sé numerose questioni relative ai parametri da applicare nel caso di controllo della legge di iniziativa parlamentare). Inoltre, non essendovi un limite al numero di raccolte di firme azionabili, per assurdo, la Corte potrebbe essere interessata da numerose verifiche preventive in un anno, con gravi difficoltà per a causa della mole di lavoro. Lo stesso controllo circa la idoneità dei mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri, inoltre, può lasciare perplessi anche per l'effettiva possibilità di un controllo di tale natura e per la difficoltà nell'individuare eventuali procedimenti di "dialogo" tra promotori, Parlamento e Governo.
In questo caso si rischierebbe poi di dare una "patente di legittimità" che renderebbe complesso un eventuale intervento successivo della Corte e che, data la sua generalità, snatura di non poco la possibilità di giudizio. Qualora si volesse mantenere in tale dizione sarebbe preferibile, come già ampiamente sostenuto in dottrina, che il giudizio fosse azionabile mediante un ricorso che ne delineasse almeno gli aspetti generali di presunta illegittimità e gli interessi in gioco.
A conferma dei dubbi che permangono sul ruolo e le funzioni della Corte è possibile evidenziare come lo stesso legislatore "confonda" ed unisca alcune sue funzioni. Nel testo di riforma si richiama in più occasioni una funzione di controllo sull'ammissibilità del referendum (si veda il novellato art 71 dove si fa riferimento al fatto che "Il referendum non è ammissibile […]" o alla modifica dell'art. 2 della L. Cost. n. 1 del 1953 dove si affida alla Corte in modo esplicito un generale "controllo di ammissibilità"). In questo caso tuttavia il controllo della Corte non è effettuato sul quesito referendario bensì sulla proposta di legge (controllo esteso anche all'eventuale legge di natura parlamentare e sul quale nutro molti dubbi soprattutto per quanto riguarda il carattere dell'omogeneità) risultando, per quanto attiene all'oggetto del controllo, un vero e proprio controllo di costituzionalità sulla legge (seppur preventivo e astratto) e, per quanto attiene invece ai limiti, un controllo "misto" sia di costituzionalità che di ammissibilità del referendum. Vi è quindi una commistione che può creare confusione e sulla quale è necessario fare chiarezza: alla Corte viene affidato un controllo sul testo della proposta di legge (lo stesso dibattito più volte si è spostato erroneamente sul cosiddetto "referendum propositivo" e non sul "disegno di legge di iniziativa popolare") che ha quindi tutte le caratteristiche di un giudizio sul merito (che spesso la Corte ha compiuto sulle proposte referendarie andando tuttavia oltre al proprio ruolo) per quanto attengono i limiti del "rispetto della Costituzione" e quelli relativi ai "mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri", e di un giudizio invece che si avvicina maggiormente all'ammissibilità, se si prende in considerazione "l'omogeneità".
Un ulteriore interrogativo che rimane e al quale abbiamo già fatto cenno è la possibilità da parte della Corte di valutare l'idoneità dei mezzi per far fronte all'applicazione della legge. In questo caso sono tre i dubbi che permangono. Primariamente non è chiaro in quale modo la Corte possa svolgere una simile valutazione tecnica senza l'ausilio di un organo esterno (si potrebbe pensare alla Corte dei Conti o all'Ufficio parlamentare di bilancio). In secondo luogo ci si interroga se tale limite abbia natura relativa o assoluta ossia se, una volta che la Corte si sia espressa per la non idoneità a far fronte ai costi, possano intervenire nuovamente i promotori mediante un dialogo costruttivo (rappresentando il limite più "tecnico" e "flessibile" tra quelli elencati) oppure sia possibile superarlo con un intervento delle Camere. Essendo tuttavia un esame sulla proposta (avvenendo come detto a raccolta firme iniziata e non conclusa), potrebbe essere inutile un eventuale intervento delle Camere (e da qui il

terzo dubbio) che sarebbero chiamate eventualmente ad esprimersi qualora l'iter della raccolta fosse concluso. Non ricevendo parere favorevole della Corte l'Iter si bloccherebbe automaticamente senza che in qualche modo il Parlamento, i promotori o altro organo possano intervenire a "limare" una tale illegittimità che spesso è maggiormente il frutto di due variabili: la conoscenza di bilanci e delle entrate statali e la mediazione politica tra i vari interessi tutelabili mediante l'allocazione di risorse finite (questioni difficilmente affrontabili dalla Corte).
In conclusione, è evidente che negli ultimi anni la "politicità" della Corte si è ampliata (si veda da ultima la decisione "Taricco" ma anche le numerose sentenze in materia elettorale, sui vincoli economici, sulle riforme istituzionali) ed in questo caso gli indicatori che spostano la "politicità" della Corte sono molteplici. Tuttavia, non potranno essere queste nuove previsioni ad azionarne un processo già avviato ma non è sicuro che non siano proprio queste a chiudere definitivamente un cerchio.

V Domanda

Quali saranno i nodi più complicati da sciogliere da parte del legislatore nel dare attuazione alla nuova disciplina costituzionale?

CORRADO CARUSO

Il primo nodo che il legislatore di attuazione dovrà sciogliere attiene al procedimento preliminare alla indizione della consultazione referendaria. In particolare, il comma sesto del novellato art. 71 fa riferimento alla «attuazione dell'iniziativa legislativa esercitata da almeno cinquecentomila elettori e del relativo referendum, [a]l concorso di più proposte di legge di iniziativa popolare, [a]l loro numero massimo, [all]e modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori, [al]le modalità per assicurare eguale conoscibilità della proposta d'iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente, nonché [al]la sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere». È presumibile ritenere che, sulla scorta di quanto stabilito dalla l. n. 352 del 1970, i controlli relativi all'iniziativa legislativa rinforzata saranno scissi in due fasi: la prima, devoluta all'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, incaricata del controllo di legittimità in ordine alla sussistenza dei requisiti formali dell'iniziativa (numero di firme, veridicità delle stesse, etc.); la seconda, appannaggio della Corte costituzionale, chiamata ad effettuare, oltre che giudizio di ammissibilità, anche un controllo preventivo di legittimità della proposta.
Di particolare interesse sarà capire come il legislatore sceglierà di declinare le modalità di verifica circa i «mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri» che la proposta legislativa dovrebbe indicare, sia con riguardo all'eventuale coinvolgimento dell'Ufficio parlamentare di bilancio, sia in riferimento all'interlocuzione tra Corte costituzionale e promotori che la norma sembra implicare. In effetti, dal tenore del comma sesto dell'art. 71, sembra desumersi che la mancata indicazione dei mezzi finanziari rappresenti una causa di inammissibilità *relativa*, dato il riferimento all'«eventuale adeguamento da parte dei promotori» a seguito della pronuncia della Corte costituzionale. Il Giudice delle leggi parrebbe chiamato ad adottare una sorta di "sentenza di copertura", volta ad indicare al comitato il *quomodo* della provvista finanziaria.

Rimane poi da chiarire quale sia l'organo «terzo» incaricato di verificare se il testo approvato dalle Camere abbia apportato modifiche non meramente formali alla proposta di iniziativa popolare presentata (secondo quanto previsto dal comma 5 dell'art. 2 della l. cost. n. 1 del 1953). Ragioni di coerenza sistematica inducono a ritenere che detto organo dovrebbe essere individuato nell'Ufficio centrale per il referendum, così come avviene per la verifica delle modifiche introdotte dal legislatore sul testo sottoposto a referendum abrogativo, secondo quando stabilito dall'art. 30 della l. n. 352 del 1970.
Le modifiche dovranno riguardare anche i regolamenti parlamentari, anzitutto in vista della predisposizione di forme e luoghi di interlocuzione del comitato promotore con le istituzioni rappresentative.
Infine, non va dimenticato che il presupposto del buon funzionamento dell'istituto referendario riposa nella possibilità, per l'elettore, di esprimere un voto frutto di una scelta consapevole, formatasi all'esito di un pubblico processo deliberativo ove emergano i diversi punti di vista e le conseguenze delle opzioni in gioco (cfr. C. Fusaro, *Contributo scritto,* cit.).
è necessario, dunque, che il legislatore aggiorni la normativa sulla *par condicio* (l. n. 28 del 2000), rendendola applicabile anche ai nuovi media e alle nuove piattaforme on-line (esigenza recentemente già espressa – sebbene con riferimento alle elezioni politiche ed europee - dall'AGCOM). Da questo punto di vista, particolare interesse suscita una recente legge francese che ha introdotto penetranti obblighi di trasparenza a carico delle piattaforme on-line nei periodi elettorali e "referendari", attribuendo anche un pervasivo potere al giudice circa la possibilità di rimuovere *fake news*, e cioè contenuti on-line «*inexactes ou trompeuses d'un fait de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir (…) diffusées de manière délibérée, artificielle ou automatisée et massive*» (art. 1, LOI n° 2018-1202).

SARA LIETO

L'attuazione delle nuove disposizioni dell'articolo 71 Cost. è demandata a una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. In particolare, spetterà alla legge di attuazione disciplinare il concorso di più proposte di legge d'iniziativa popolare, il loro numero massimo, le modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori, le modalità per assicurare eguale conoscibilità della proposta d'iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente, nonché la sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere, le modalità del giudizio sull'ammissibilità del referendum approvativo, da parte delle Corte costituzionale; le modalità del vaglio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale, dell'eventuale testo approvato dal Parlamento 'alternativo' o comunque sostanzialmente modificativo del progetto d'iniziativa popolare rinforzata; la individuazione di un organo terzo che verifichi se il testo approvato dalle Camere abbia apportato modifiche non meramente formali alla proposta di iniziativa popolare presentata (ai fini della sua sottoponibilità a referendum).
Innanzitutto, va osservato che la legge per essere approvata richiederebbe la maggioranza assoluta, come avviene soltanto per le leggi costituzionali, per la legge di attuazione delle norme sull'equilibrio di bilancio e per le leggi che riconoscono alle regioni un incremento di autonomia ex art. 116, comma

3. Tale previsione si pone poi in controtendenza rispetto a quanto previsto per il referendum abrogativo ex art. 75 che rinvia invece alla legge senza alcuna specifica maggioranza.
Sul piano dei contenuti che dovrebbero essere disciplinati dalla legge di attuazione, rileva innanzitutto la previsione del numero massimo delle proposte di legge d'iniziativa popolare che possono essere presentate. Si pone, infatti, il problema di evitare che il corpo elettorale possa essere interpellato con eccessiva frequenza e magari essere contestualmente investito del compito di pronunciarsi su più testi, anche perché ciò potrebbe avere come conseguenza un progressivo disinteresse degli elettori nel praticare il referendum (Sul punto v. M. BELLETTI, *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa nel ddl AS n. 1089, di riforma costituzionale, recante Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, in federalismi.it). La legge di attuazione dovrà, pertanto, stabilire un numero massimo di iniziative da presentare nel corso di una legislatura e vietarne la presentazione contestuale, al fine di evitare nel corso dei diciotto mesi che le Camere debbano deliberare su più di un disegno di legge a iniziativa rinforzata.
Vi sono poi i dubbi da chiarire in merito al giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale. A riguardo si è già anticipata la necessità che la legge di attuazione faccia chiarezza in merito all'organo terzo che dovrà giudicare se le modifiche apportate al testo dalle Camere siano modifiche non meramente formali. Dovrà, pertanto, essere contemplato un meccanismo analogo a quello previsto per il referendum abrogativo che attribuisce all'Ufficio per il referendum presso la Corte di Cassazione il compito di valutare la legittimità dell'iniziativa. A riguardo va evidenziato che la valutazione effettuata dall'organo terzo ben potrebbe essere disattesa dal comitato promotore. Infatti, nell'ipotesi in cui l'organo terzo rilevasse modifiche non meramente formali il comitato, in ogni caso, ben potrebbe decidere di *rinunciare* al referendum e acconsentire alla promulgazione del testo approvato dalle Camere, disattendendo in questo modo il mandato degli elettori. Tale discrezionalità, come già evidenziato, pone il comitato in una posizione difficilmente giustificabile dal punto di vista della sua legittimazione che non è di natura politica. Va poi considerata l'ipotesi che il comitato possa non condividere il giudizio espresso dall'organo terzo, ritenendo, al contrario, che le modifiche apportate dalle Camere siano di natura sostanziale e non semplicemente formale. In questo caso, pertanto, non si può escludere che il comitato possa fare ricorso alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione tra poteri.
Andrebbe poi affrontata la questione sui soggetti legittimati a partecipare al giudizio di ammissibilità dinanzi alla Corte costituzionale. A riguardo, è stato opportunamente rilevato che, nel caso si seguisse lo schema del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, «dovrebbero essere ammessi al contraddittorio dinanzi alla Corte il Presidente del Consiglio dei ministri e i promotori dell'iniziativa legislativa popolare. Pertanto, il Governo finirebbe con l'essere proiettato in un dibattito contiguo a quello parlamentare, con un'evidente inopportuna confusione dei ruoli istituzionali» (A. MORELLI, *Il referendum propositivo: il gioco vale la candela?*), in la Costituzione.info, 22 aprile 2019).
Vi è poi la questione della necessità di coordinamento di tali nuovi istituti con quello della promulgazione della legge da parte del Presidente della Repubblica. Nel caso di approvazione entro diciotto mesi e senza modifiche sostanziali delle Camere la legge può essere promulgata; si tenga presente che il disegno di legge d'iniziativa popolare rinforzata è già stato sottoposto al vaglio della Corte costituzionale (il controllo avviene quando sono state raccolte almeno duecentomila firme), si pone quindi nella fase di promulgazione un problema connesso all'ipotesi di veto sospensivo del Presidente della Repubblica. Pur essendo improbabile che un testo già sottoposto al controllo della Corte possa essere dal Presidente ritenuto "dubbio", questa eventualità, in assoluto, non può essere

esclusa, con la conseguenza che, nel caso di rinvio, le Camere possano accogliere i rilievi del Presidente e dunque approvare un nuovo testo senza che su questo si possa ipotizzare una nuova consultazione referendaria.

GIUSEPPE MOBILIO

Il progetto in discussione rinvia ad una legge attuativa la disciplina di aspetti cruciali per la conformazione e il funzionamento dei nuovi istituti.
Il primo interrogativo è se il progetto non demandi fin troppo alla legge, o se invece la disciplina di certi aspetti non debba possedere rango costituzionale. In effetti, profili come il concorso di più proposte di legge di iniziativa popolare "rafforzata", o il loro numero massimo, sarebbe meglio fossero disciplinati da una legge costituzionale per non lasciare simili decisioni alle maggioranze politiche contingenti. Diversamente, altri profili che nascondono problematiche di primaria importanza, come le nuove competenze della Corte costituzionale o le «modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori», potrebbero essere affidati alla legislazione ordinaria, da adottare però in esito ad attenta riflessione.
Quanto all'importanza di tali profili, di questi ultimi due si è già fatto cenno nella risposta precedente. Sui primi due, invece, occorre spendere qualche considerazione.
Rispetto al numero massimo delle proposte, dalla relativa definizione dipende, da una parte, l'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito agli elettori, e, dall'altra, il condizionamento – che rischia di essere eccessivo – sulla programmazione dei lavori delle Camere e sull'attuazione del programma di governo. Da qui la necessità di ponderare attentamente se il numero massimo debba riferirsi alla legislatura o all'anno solare (come sembra preferibile), se si tratti di un numero variabile o fisso (come sembra preferibile), con quale criterio escludere le proposte che superano il numero stabilito (con riferimento, ad esempio, al criterio cronologico di presentazione o al numero di firme raccolte).
Rispetto alla disciplina del concorso di più proposte, invece, si fa riferimento alla delicata operazione dell'accorpamento o alla decisione di sottoporle a decisione separata. Anche qui, occorre definire aspetti quali il soggetto responsabile (che potrebbe essere la Conferenza dei capigruppo, magari assicurando un ruolo di maggiore garanzia al Presidente di ciascuna Camera), se e con quali forme coinvolgere i proponenti in tale operazione, quali forme di ricorso contro la decisione parlamentare, ecc.
C'è poi da considerare il rango della legge attuativa nel sistema delle fonti. Essendo approvata a maggioranza assoluta, tale legge possiede una forza attiva e passiva differente rispetto alle altre leggi parlamentari. Di conseguenza, sarebbe opportuno che tale fonte non andasse a modificare la legislazione in vigore che occorrerebbe adeguare, come la legge n. 87/1953 sulla Corte costituzionale o la legge n. 352/1970 sugli istituti di democrazia diretta, ma lasciasse tale compito ad un'altra apposita legge che le Camere dovrebbero approvare in parallelo con le maggioranze consuete (Morrone). Quest'ultima legge dovrebbe, ad esempio, adeguare le previsioni della legge n. 352/1970 su più fronti: raccordando l'iniziativa popolare "classica" con l'iniziativa popolare "rinforzata"; disciplinando l'organo "terzo" competente a giudicare sull'effetto slittamento nel caso in cui la legge "alternativa" parlamentare contenga modifiche; allineando le tempistiche necessarie per il

procedimento di referendum "propositivo"; valutando se, in caso di esito referendario negativo, possa maturare una preclusione nella presentazione di proposte affini.
Infine, occorre prestare particolare cautela ad un aspetto di metodo circa il coinvolgimento popolare. Alcune delle forze politiche proponenti la riforma sono molto favorevoli a forme di democrazia digitale e di partecipazione attraverso la rete. Lo stesso Ministro Fraccaro, nel corso della propria audizione, ha sollecitato una maggiore dematerializzazione digitale, soffermandosi sugli «adempimenti arcaici» relativi alla vidimazione dei fogli o alla certificazione delle firme. Se il trend è quello di implementare l'utilizzo delle nuove tecnologie anche con riguardo ai nuovi istituti in discussione, occorre prestare particolare attenzione per garantire la piena consapevolezza dei cittadini. Perché l'informatizzazione potrebbe moltiplicare la frequenza di questo tipo di iniziative, con il rischio però di esporre l'opinione pubblica a maggiori manipolazioni e strumentalizzazioni.
In conclusione, se si considera che occorrerà modificare anche i regolamenti parlamentari per adeguarli ai nuovi istituti, si comprende come vi sia la necessità di intervenire su una molteplicità di livelli normativi assicurando un attento coordinamento.

COSTANZA NARDOCCI

Svariati sono gli interrogativi e i nodi lasciati aperti dalla proposta di legge di riforma costituzionale avente ad oggetto l'art. 71 Cost.
Per ragioni di maggiore chiarezza espositiva, si è prescelto di classificare tali interrogativi o problemi applicativi in tre macro-categorie, distinguendosi tra: nodi che attengono al procedimento legislativo o, meglio, alla fase della discussione situata all'interno delle due Camere successivamente alla presentazione della proposta di legge di iniziativa popolare (1); profili che, in secondo luogo, investono i rapporti tra il nuovo *iter legislativo* e gli altri poteri dello Stato, in modo particolare, con il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale (2); in terzo luogo, ulteriori questioni che attengono ai rapporti tra l'iniziativa legislativa popolare e connesso referendum c.d. approvativo con gli esistenti istituti di democrazia diretta o partecipativa (3).
Alla prima categoria, appartengono una prima serie di interrogativi che si profilano con riferimento ai rapporti, invero non chiariti nel testo della proposta di riforma costituzionale, tra leggi aventi contenuto analogo ma di eterogenea iniziativa legislativa, popolare ovvero parlamentare/governativa. Ci si chiede, in altre parole, quale testo avrà la precedenza, quale sarà la relazione da istituirsi tra proposte di legge concorrenti (cfr. U. DE SIERVO, "chi arriva prima vince?") e sulla base di quali criteri si attribuisce il potere di iniziativa legislativa, rendendo eventualmente recessiva quella parlamentare/governativa.
Ancora, non risulta chiaro, in costanza di proposte di legge di eterogenea iniziativa legislativa, a chi spetta valutarne l'omogeneità ovvero la eterogeneità di contenuti (A. MORRONE) e, quale sua conseguenza, come l'eterogeneità tra due proposte di eterogenea iniziativa impatta sull'organizzazione dei lavori delle due Camere.
Ulteriore aspetto dai contorni poco definitivi emerge dall'art. 3 della proposta con riferimento al soggetto competente a valutare il carattere formale ovvero informale delle modifiche eventualmente apportate dalle Camere. La proposta si limita, infatti, a stabilire che, prima del giudizio della Corte costituzionale, "un organo terzo, individuato dalla legge di cui all'articolo 71, sesto comma, della Costituzione, verifica se il testo approvato dalle Camere abbia apportato modifiche non meramente formali alla proposta di iniziativa popolare presentata".

Con riferimento, invece, al tema dei rapporti ed equilibri che si delineano con riferimento agli altri poteri dello Stato, occorre considerare separatamente come la riforma in esame sia suscettibile di riverberare effetti, in prima istanza, sulle attribuzioni del Presidente della Repubblica nei suoi rapporti con la Corte costituzionale chiamata ad esprimersi sulla ammissibilità del *referendum* c.d. propositivo, e, sotto altra angolazione, su quelle della Corte costituzionale (su cui in parte si veda, *supra*, domanda n. 4).

Per quanto attiene al primo tema, non è chiaro quali siano e saranno, in caso di entrata in vigore della riforma, i rapporti e gli equilibri tra la Corte costituzionale, chiamata a deliberare in sede di ammissibilità del nuovo istituto referendario *ex* nuovo testo dell'art. 71 Cost. e potere presidenziale di promulgazione (cfr. art. 3 della proposta che recita "[s]petta altresì alla Corte costituzionale dichiarare, prima dell'eventuale rinunzia dei promotori, che la proposta approvata dalle Camere non può essere sottoposta a promulgazione, se non è conforme all'articolo 71, quarto comma, della Costituzione"). Detto altrimenti, la riforma, così come scritta, sembrerebbe determinare un *vulnus* o, perlomeno, limitare l'esercizio del potere presidenziale di promulgazione della legge, facendo seguire al giudizio della Corte costituzionale un divieto di promulgazione (cfr. U. DE SIERVO). Due, quindi, sembrano essere i problemi: da un lato, come la nuova attribuzione della Corte costituzionale in sede di controllo "para-preventivo" di ammissibilità del *referendum* c.d. propositivo si raccorda con le attribuzioni del Presidente della Repubblica *ex* artt. 73 e 74 Cost.; dall'altro, quali siano le conseguenze e gli effetti dell'eventuale diniego di promulgazione.

A questo, si aggiunga un ulteriore aspetto che investe, invece, più specificatamente il potere presidenziale di rinvio delle leggi *ex* art 74 Cost. (su cui, I. PELLIZZONE). Non è chiaro, infatti, se il rinvio possa trovare applicazione anche con riferimento ai progetti di iniziativa popolare, che abbiano conseguito un esito favorevole nel *referendum* c.d. propositivo svoltosi ai sensi del nuovo testo dell'art. 71 Cost. e, in caso affermativo, come le Camere potranno inserirsi in un circuito che si informa sulla sostanziale limitazione o, meglio, elusione del dibattito parlamentare. In proposito e similmente a quanto già riscontrato rispetto alla Corte costituzionale (si veda, *supra*, domanda n. 4), anche a voler ammettere la preservazione di simile potere in capo al Presidente della Repubblica, sembra di potersi ritenere che si vedrebbe acuito il rischio di comprometterne il suo ruolo di garante *super partes*.

Con riferimento alla Corte costituzionale, accanto a quanto già anticipato (si veda, *supra*, domanda n. 4), ulteriori nodi investono i poteri delle due Camere nelle more del giudizio della Corte costituzionale sull'ammissibilità del *referendum* c.d. propositivo e successivamente al medesimo.

Nella prima ipotesi, la proposta omette, infatti, di chiarire se, analogamente a quanto si prevede in relazione al *referendum* abrogativo *ex* art. 75 Cost., le Camere possano inserirsi nel procedimento approvando un testo di legge che, presentando i caratteri di quello sottoposto al voto popolare, possa bloccare il *referendum* sull'iniziativa popolare. Trattandosi, però, di prescrizione che si regge sul presupposto della conservazione della pienezza del potere legislativo da parte delle due Camere, pare possano persistere almeno dei dubbi circa la piana trasposizione di quella normativa anche in relazione al *referendum* c.d. propositivo, in considerazione della *ratio* che sorregge la riforma costituzionale e che sembra, come detto, postulare un rovesciamento o, perlomeno, una nuova conformazione dei rapporti tra democrazia diretta e rappresentativa da intendersi non come integrativa bensì concorrente.

Analogo ragionamento può svolgersi quanto ai poteri delle due Camere successivamente all'ipotetico esito favorevole del *referendum* c.d. propositivo. Ci si potrebbe qui interrogare sulla riferibilità anche a questo caso di quanto affermato di recente dalla Corte costituzionale, nella decisione n. 199/2012,

in cui, pure valorizzando una concezione "di 'democrazia dal basso'" (M. D'AMICO) e rifacendosi a suoi precedenti, ribadiva che "pur dopo l'accoglimento della proposta referendaria, [il Parlamento] conserva il potere di intervenire nella materia oggetto di referendum senza limiti particolari che non siano quelli connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata" (cfr., anche, Corte cost. n. 32 e n. 33/1993; n. 468/1990). Ebbene, anche su questo aspetto, la riforma dà adito a più di qualche esiguo interrogativo.

Infine, quale terzo aspetto, autorevole dottrina (M. LUCIANI) ha enfatizzato alcune criticità, che qui si condividono, quanto al coordinamento tra l'iniziativa legislativa popolare di nuova configurazione e l'istituto della petizione, così come anche tra *referendum* c.d. propositivo e le altre forme di consultazione popolari previste in Costituzione e, in particolare, il *referendum* abrogativo che, si sostiene, "appare svuotato di ogni *ratio*" (in senso conforme anche A. MORELLI).

ALBERTO RANDAZZO

Nodi da sciogliere ve ne sono non pochi, su tutti la mancanza di coordinamento tra procedimenti legislativi concorrenti (quello per via popolare e quello per via parlamentare), cui si dovrà provvedere tramite le opportune modifiche dei regolamenti parlamentari. Dalla proposta di riforma non è infatti chiaro cosa possa verificarsi nel caso in cui si avvii il normale *iter legis* parlamentare per disciplinare una materia bisognosa di essere regolamentata (magari perché appositamente richiesto dalla Corte costituzionale) e contemporaneamente, su un binario parallelo, "in concorrenza", sia presentata alle Camere una proposta di iniziativa popolare. Come detto, quest'ultima, a prescindere da eventuali modifiche apportate dalle assemblee legislative, potrebbe comunque risultare approvata con il referendum, vanificando i lavori parlamentari (il Comitato promotore potrebbe ritenere non accettabile la disciplina messa a punto dalle Camere). Insomma, si avrebbero due procedimenti paralleli intesi a disciplinare la medesima materia, entrambi avendo l'interesse di arrivare in fondo.

Preme comunque osservare che il sistema previsto dalla riforma degli artt. 71 e 75 Cost., cui in questa risposta farò ora specifico riferimento, rischia di "scardinare […] il resto dell'elaborazione giurisprudenziale sui rapporti tra referendum e legislazione, gettando a mare quanto faticosamente è stato costruito nel tempo, e riportando il tutto all'anno zero, salvo poi gridare al golpe delle Camere nei confronti della volontà popolare" (A. MANGIA, *op. cit.*); una mancanza di coordinamento si può rilevare in riferimento anche agli altri strumenti di democrazia diretta già previsti in Costituzione.

Altri problemi sono quelli che riguardano i limiti, sia dal punto di vista dei campi materiali (ad es., le leggi tributarie e, in generale, quelle che possono avere ricadute sull'art. 81 Cost. o quelle di autorizzazione e di esecuzione dei trattati, che dovrebbero essere sottratte all'iniziativa popolare) sia dal punto di vista quantitativo, essendo opportuno contenere le possibilità di proposte di legge da avanzare con il meccanismo previsto con la riforma in discorso. Sarebbe infatti il caso di indicare un numero massimo di proposte che è possibile avanzare (nell'anno solare o nell'intera legislatura), questione che viene rimandata alla legislazione attuativa ma che forse sarebbe stato più opportuno inserire nella proposta di riforma. Si può anche notare che non vengono affatto in aiuto esperienze straniere (come quella svizzera e quella statunitense richiamate nella Relazione di accompagnamento), in quanto la procedura in parola non riguarda mai la legislazione nazionale: il paragone è, dunque, fuori luogo.

ANTONIO RIVIEZZO

In parte ne ho già accennato nelle risposte precedenti: il coordinamento tra la disciplina dei limiti del *referendum* approvativo e quello abrogativo (n. 2), la delimitazione dei poteri di accertamento relativamente all'ammissibilità del *referendum* "propositivo" e la definizione del ruolo del Comitato promotore (n. 4).
I punti lasciati scoperti dal testo costituzionale novellato saranno però molti di più poiché già il d.d.l. cost. n. AS1089 demanda a una legge rinforzata (art.1) la disciplina della «attuazione dell'iniziativa legislativa esercitata da almeno cinquecentomila elettori e del relativo *referendum*, il concorso di più proposte di legge di iniziativa popolare, il loro numero massimo, le modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi e maggiori oneri anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori, le modalità per assicurare eguale conoscibilità della proposta di iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente, nonché la sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere», oltre alla individuazione di un «organo terzo» chiamato a verificare «se il testo approvato dalle Camere abbia apportato modifiche non meramente formali alla proposta di iniziativa popolare presentata».
Premesso che, in casi del genere, prefigurarsi uno scenario credibile da commentare è particolarmente complicato, si può comunque ritenere che – tolti il primo e il penultimo oggetto – le soluzioni potranno essere estremamente variegate.
I punti più delicati da regolamentare mi sembrerebbero però quelli concernenti il numero massimo delle proposte di legge di iniziativa popolare che si possano presentare nel corso della legislatura e le modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi e maggiori oneri implicati dalle suddette proposte di legge: è per l'appunto in riferimento a come verranno sciolti questi nodi che si potrà valutare compiutamente l'impatto della progettata revisione sul sistema costituzionale, in particolare guardando alla nuova distribuzione tra poteri diretti e poteri rappresentativi.
È chiaro infatti che apporre un limite particolarmente lasso al numero di proposte legislative popolari rafforzate attivabili nel corso della legislatura potrebbe determinare una monopolizzazione *ab externo* della vita parlamentare, mettendo le Camere nella impossibilità di discutere d'altro; così come un'incauta perimetrazione dell'ambito di verifica degli effetti contabili e bilancistici implicati dalla vigenza dei testi proposti potrebbe determinare una sistematica crisi del bilancio dello Stato, costringendo il Governo e il Parlamento a continue ricalibrature delle entrate e delle spese erariali.
Quanto all'«organo terzo» che dovrebbe valutare la corrispondenza tra il testo di legge contenuto nella proposta popolare e quelli approvato in sede parlamentare, la base informativa di cui dispongo attualmente è troppo scarna per azzardare una qualsivoglia ipotesi che non sia quella adombrata nella risposta precedente (n. 4); né aiuta il *dossier* sul d.d.l. cost. n. 1089, in www.camera.it., 25, che glissa elegantemente sulla questione rinviando alla legge di attuazione.
Per concludere, anche il testo n. AC1585 (attualmente in lettura al Senato col numero 214-515-805B) – sulla riduzione del numero dei parlamentari e che è ovviamente collegato all'istituto che sto commentando sotto il profilo della funzionalità delle Camere – presenta le sue criticità: al di là di quanto si dirà tra poco rispondendo alla prossima domanda (n. 6), infatti, una contrazione numerica degli eletti implicherà una risistemazione della legge elettorale almeno con riguardo al numero dei collegi (la disciplina vigente prevede duecentotrentadue collegi uninominali e sessantasei collegi plurinominali per la Camera dei deputati e centosedici uninominali e trentatre plurinominali per il Senato).
A questo intenderebbe provvedere il d.d.l. n. AC 1616 – in attesa di promulgazione al momento in cui scrivo – che prevede una normativa-ponte e soprattutto l'indicazione, in luogo di un numero

specifico di seggi uninominali e plurinominali, di un rapporto fisso tra le due categorie così da garantire in caso di futuri ulteriori ritocchi numerici una persistente autosufficienza normativa.

STEFANO ROSSI

La costruzione della legge di attuazione dell'iniziativa legislativa rinforzata potrebbe divenire l'occasione per operare un adeguamento e coordinamento dell'intera materia delle forme di esercizio della democrazia partecipativa attraverso un intervento che incida anche sulla legge n. 352/1970. A tal fine sarebbe stato più opportuno prevedere un meccanismo attuativo a scalare delineandone condizioni e procedure in una legge costituzionale e le modalità di attuazione in una legge ordinaria, pur rafforzata. Vi è da segnalare come diversi aspetti dell'assetto scaturente dall'approvazione della revisione costituzionale potranno essere compiutamente precisati solo dalla successiva legge ordinaria rinforzata di attuazione da approvarsi a maggioranza assoluta ai sensi del riformato art. 71, 6° co., Cost. La riforma affida tuttavia a detta legge questioni particolarmente delicate e aventi un indubbio tono costituzionale che meriterebbero di essere disciplinate – almeno a livello di principi e criteri direttivi – nella Carta fondamentale. In particolare la disciplina del concorso e del numero massimo delle proposte di iniziativa popolare rappresenta uno degli snodi critici per gli effetti sul funzionamento del Parlamento, nella misura in cui la stratificazione di una pluralità di proposte di iniziativa popolare, in combinato disposto con il termine perentorio per l'approvazione, potrebbe determinare un inceppamento della democrazia rappresentativa. Sul punto il criterio applicabile dovrebbe essere quello dell'ordine cronologico di presentazione entro un numero chiuso di proposte presentabili in ciascuna legislatura, prevedendosi, alternativamente, la selezione sulla base di sorteggio. Ancora si prevede che siano disciplinate nella legge di attuazione «le modalità di verifica dei mezzi per fare fronte a nuovi o maggiori oneri anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori», disposizione che è tuttavia carente di coordinamento con quanto prescritto al novellato art. 71, 4° co., Cost. in forza del quale la copertura finanziaria rappresenta una condizione di "ammissibilità" della proposta rafforzata. Se ne potrebbe desumere che il legislatore abbia voluto sottrarre il controllo inerente questa condizione alla Corte costituzionale per affidarlo ad un diverso organo (ipoteticamente Ufficio parlamentare di Bilancio), senza tuttavia esplicitare tale diversa attribuzione di competenza che comunque non potrebbe essere delineata in una legge ordinaria per quanto rafforzata. L'aver previsto un necessario adeguamento della proposta, quale onere posto a carico dei promotori, presuppone altresì una procedura "dialogica" che veda coinvolto l'organo deputato alla verifica della copertura: così se quest'ultimo fosse individuato nella Corte costituzionale si porrebbero una serie di criticità, dal problema della legittimazione a individuare tale provvista alla sussistenza di una strumentazione istruttoria adeguata. Non meno complesso (e comunque non risolvibile in una legge ordinaria) sarebbe il ruolo giocato in tale ambito dal Parlamento in funzione di collaborazione con i promotori, e ciò non solo in relazione alla scansione temporale della procedura ove collocare tale verifica e l'eventuale "adeguamento" della copertura finanziaria ma anche in ragione della rigidità della procedura di approvazione della proposta popolare rafforzata, laddove eventuali intese modificative sul punto verrebbero inevitabilmente ad incidere sulla novità o meno della delibera legislativa approvata dalle Camere senza che si arrivi al referendum. Ancora, se è discutibile che si possa disciplinare la «sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere» nel contesto di una legge ordinaria, appare improvvida la scelta del meccanismo della sospensione che non consentirebbe al Parlamento

insediato di nuovo di poter usufruire di un termine effettivamente congruo per deliberare su proposte avanzate nella precedente legislatura. Per chiudere si può osservare la delicatezza della disciplina, affidata alla legge di attuazione, che verrà a strutturare ruolo e poteri dei promotori a cui è rimessa, in particolare, la facoltà di rinunciare al referendum sulla proposta popolare senza che ne vengano precisati limiti e scansione temporale.

SILVIA TALINI

I nodi da sciogliere in sede di attuazione della nuova disciplina sono numerosi e si rinvia alla risposta fornita al quarto quesito per le riflessioni concernenti il controllo attribuito alla Corte costituzionale.
Un primo profilo problematico riguarda l'individuazione dell'organo terzo cui è demandata la difficile valutazione in ordine alla circostanza che il Parlamento abbia o meno approvato il progetto rinforzato con modifiche di carattere non meramente formale. Sul punto occorre considerare le fisiologiche difficoltà – per qualunque organo di garanzia – nel prevedere, con un sufficiente margine di certezza, i possibili risvolti pratici di una disposizione formulata esclusivamente in astratto. In altri termini, un giudizio fondato sulla sola enunciazione letterale presenta un naturale limite a monte: l'incapacità di prevederne le possibili applicazioni pratiche una volta che la disposizione venga inserita nell'ordinamento, con il rischio che una modifica qualificata come formale possa produrre, nei suoi non pienamente prevedibili risvolti applicativi/interpretativi, effetti di natura sostanziale. In virtù della riflessione che precede, la decisione dell'organo a cui sarà demandata la valutazione, potrebbe dar luogo a forti contrasti con il Comitato dei promotori – anche in ragione del considerevole margine di discrezionalità del giudizio – con il conseguente rischio di campagne mediatiche, prima e dopo la decisione, tali da influenzare la terzietà dell'organo.
Analoga criticità riguarda la determinazione delle procedure per la verifica dei mezzi necessari per fronteggiare nuovi o maggiori oneri, soprattutto in ordine al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori. Riemergono in questa ipotesi, oltre alle perplessità riguardanti l'impossibilità di prevedere in astratto tutte le conseguenze pratico-applicative di una disciplina astratta, le riflessioni riguardo all'assenza di un sufficiente grado di competenze tecniche sul punto da parte del comitato dei promotori.
Delicata è inoltre la questione in relazione alla previsione del numero massimo delle proposte di iniziativa popolare: se è certo che la presentazione di un elevato numero di progetti rinforzati possa produrre un turbamento dei meccanismi parlamentari, ancor più delicato appare il problema concernente la disciplina di un eventuale procedimento ostativo da attivare al superamento della soglia massima di proposte aventi natura rinforzata.
Il progetto di revisione prevede inoltre che le Camere debbano concludere l'esame del progetto rinforzato entro diciotto mesi dalla sua presentazione: in sede d'attuazione il legislatore dovrà dunque individuare il *dies a quo* da cui inizia a decorrere tale termine perentorio. Si tratta di un profilo estremamente problematico, soprattutto considerando la necessità di una puntuale – e non certamente celere – verifica della correttezza nella raccolta delle firme da cui dipende la validità della presentazione del progetto e, soprattutto, la sua qualifica di "iniziativa popolare rinforzata". Sempre in ordine alla qualificazione dell'iniziativa come "rinforzata", sembra che spetti al legislatore in sede di attuazione specificare gli effetti di un eventuale esito negativo del controllo preventivo operato dalla Corte costituzionale, sciogliendo la questione se, in tale ipotesi, l'iniziativa venga meno o si trasformi, benché sorretta da un numero ben più elevato di firme, in iniziativa popolare ordinaria.

Da ultimo il progetto di revisione nulla specifica in ordine al possibile utilizzo del potere di rinvio da parte del Presidente della Repubblica in relazione ai progetti rinforzati che abbiano ottenuto un esito favorevole nel nuovo *referendum* approvativo. Escludendo una limitazione in via interpretativa di un potere costituzionalmente attribuito al Capo dello Stato, la richiesta di un'eventuale nuova deliberazione da parte delle Camere potrebbe condurre a ulteriori modifiche parlamentari del testo approvato dal corpo referendario, conducendo a una nuova contrapposizione tra le due proposte (popolare e parlamentare). Stando al silenzio del progetto di revisione sul punto, la lettura sistematica delle nuove disposizioni contenute nell'art. 71 Cost. sembrerebbe suggerire la necessità di indire un secondo *referendum* approvativo. Si tratta, tuttavia, di una riproposizione che – oltre a essere difficilmente giustificabile sul piano logico (anche considerando l'ingente dispendio di risorse economiche) – potrebbe condurre a un evidente corto circuito costituzionale, qualora la seconda chiamata referendaria dovesse concludersi con un esito differente rispetto alla precedente.

VI Domanda

Ritiene che la riduzione del numero dei parlamentari prevista dalla proposta di legge di revisione degli artt. 56, 57 e 59 Cost., già approvata in prima deliberazione al Senato e ora all'esame della Camera, incida sul mandato rappresentativo e sul rapporto partito-eletto?

CORRADO CARUSO

Le norme che dispongono la riduzione del numero dei parlamentari rappresentano il "manifesto" della revisione costituzionale, la guida da cui trarre il senso complessivo di una riforma dal marcato accento anti-parlamentare.
Dette disposizioni sono giustificate dalla necessità di garantire un miglior funzionamento delle istituzioni parlamentari e di limitare i costi della politica (v. la Relazione della 1ª commissione permanente a firma del senatore Calderoli, sul punto anche E. ROSSI, *La riduzione del numero dei parlamentari*, in *Quad. cost.*, 2019, 423 e ss.). Evidente è, di contro, l'«intento punitivo» nei confronti di istituzioni rappresentative considerate pletoriche ed inefficienti (P. CARROZZA, *è solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in DPCE, 2019, 88).
Tale riduzione non è accompagnata da una revisione delle funzioni e delle modalità di composizione delle due Camere: la ritrovata efficienza dei due rami del Parlamento è perciò asserita ma assolutamente indimostrata. La riforma, dunque, non risolve alcune delle questioni legate al bicameralismo perfetto, mancando, peraltro, di eliminare la stortura della quota di rappresentanti riservata ai cittadini residenti all'estero, introdotta in Costituzione dalla cd. modifica "Tremaglia" dell'art. 48 Cost.
Più nello specifico, le proposte di modifica degli artt. 56 e 57 Cost. (i quali portano, rispettivamente, a 400 i deputati e a 200 i senatori) allargherebbero il rapporto quantitativo tra elettori e rappresentanti, rendendo l'Italia il Paese europeo con il numero di abitanti più alto per numero dei deputati (circa un deputato ogni 150.000 abitanti). Effetti simili si produrrebbero al Senato, ove tuttavia la comparazione rispetto agli altri Stati europei risulta più ardua in virtù della estrema eterogeneità della composizione e delle modalità di funzionamento delle seconde Camere (sul punto, *Riduzione del*

numero dei parlamentari, Dossier del servizio studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati). L'allargamento quantitativo della forbice produrrebbe rilevanti effetti sia sul rapporto tra parlamentari e *constituencies*, sia sul funzionamento delle Camere: quanto al primo profilo, risulterebbe attenuato il vincolo politico espresso dal territorio sul mandato elettorale, rafforzando, di contro, il peso degli organi direttivi nell'indirizzare l'azione degli eletti e nella scelta dei candidati, a scapito delle rappresentanze territoriali (P. CARROZZA, *è solo una questione di numeri?*, cit., 98, S. CURRERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: non è tutto oro quello che luccica*, in *La Costituzione.info*, 27 marzo 2019). Quanto al secondo, vi sarebbe una rimodulazione tacita degli effetti del sistema elettorale, idonea ad incidere sulla rappresentatività del Parlamento: la diminuzione del numero dei seggi (a corpo elettorale invariato) aumenterebbe il numero dei voti necessario a conquistare il seggio, così producendo, a livello di singolo collegio, una clausola di sbarramento implicita ulteriore rispetto a quella oggi espressamente prevista a livello nazionale (in questo senso, S. Curreri, *La riduzione*, cit.).

Peraltro, la riduzione dei parlamentari avrebbe degli effetti sull'elezione degli organi di garanzia, e in particolare del Presidente della Repubblica: proprio l'elezione del Capo dello Stato vedrebbe aumentare esponenzialmente il peso dei delegati regionali, che potrebbero diventare titolari di una sorta di potere di blocco su candidati sgraditi alle Regioni.

La riduzione del numero dei parlamentari dimostra l'infondatezza dell'assunto riportato sopra, secondo cui modifiche puntuali produrrebbero effetti limitati sulla Costituzione e sul funzionamento dell'assetto istituzionale: solo *la qualità* delle innovazioni dà la cifra di una riforma costituzionale.

Peraltro, vi è una certa contraddittorietà nell'invocare, come pure fanno i riformatori della Costituzione, il necessario rispetto dello spirito della Costituzione (con riferimento, ad esempio, all'art. 138 Cost.) da una parte, e dall'altra, approvare una revisione assai distante da quello che doveva essere l'intenzione dei Costituenti, i quali avevano previsto che il numero dei parlamentari fosse determinato in misura proporzionale alla popolazione (per la Camera, un deputato ogni 80.000 abitanti; per il Senato, un senatore ogni 200.000 abitanti, previsioni poi modificate dalla riforma costituzionale del 1963 che introdusse l'attuale numero fisso per riequilibrare, in funzione di garanzia, la rappresentanza senatoriale rispetto alla rappresentanza dei deputati).

SARA LIETO

Il progetto di legge costituzionale AC 1585 prevede un intervento puntuale di modifica degli artt. 56, 57 e 59 della Costituzione, determinando la riduzione del numero di parlamentari: da 630 a 400 alla Camera, da 315 a 200 al Senato, con una diminuzione di circa il 36,5%. Le principali ragioni poste a sostegno dell'iniziativa sarebbero l'esigenza di contenimento della spesa pubblica e l'aumento dell'efficienza del sistema parlamentare. Quanto alla prima, se si considera, nel caso di specie, il risparmio previsto (500 milioni a legislatura, ma che secondo alcuni studi potrebbero essere anche meno), esso non sembra giustificare un intervento così massiccio sulla rappresentanza. Quanto alla ragione secondo cui un numero ridotto di parlamentari garantirebbe una maggiore efficienza del sistema parlamentare, in realtà – a mio parere – un miglioramento del funzionamento delle Camere dovrebbe, innanzitutto, passare attraverso il superamento del bicameralismo paritario più che attraverso la diminuzione del numero degli eletti. Pertanto, l'opzione proposta non sembra sorretta da argomenti molto razionali.

Tanto premesso, si tratta di una variazione che determina un aumento del rapporto tra elettori ed eletti, ponendo l'Italia in controtendenza rispetto ad altre democrazie contemporanee di dimensione pari a quella del nostro Paese (a riguardo, v. P. CARROZZA, *E solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in Diritto pubblico comparato ed europeo, maggio, 2019).

In generale, la riduzione numerica della rappresentanza politica ha come effetto una riduzione del numero delle forze politiche rappresentate in Parlamento; se, da un lato, questo effetto potrebbe essere accolto come un elemento di contenimento della frammentazione politica, va rilevato che nel caso di specie si tratterebbe di un intervento a legislazione elettorale invariata, ragion per cui non costituirebbe necessariamente un fattore di stabilità dei governi e di definizione di maggioranze parlamentari nette, stante l'influenza che su questi hanno invece altri meccanismi, come ad esempio quelli elettorali. Va, inoltre, sottolineato che la riduzione del numero dei parlamentari, escludendo alcune forze politiche minori, potrebbe avere delle ricadute negative sulla legittimazione del Parlamento. Un'assemblea rappresentativa numericamente ampia è, invece, più in linea con il pluralismo politico e sociale e assicura una maggiore rappresentatività delle istituzioni parlamentari.

Per quanto riguarda l'incidenza della riduzione del numero di parlamentari sul mandato rappresentativo, va detto che nel disegno riformatore oltre alla riduzione dei parlamentari è previsto l'inserimento del vincolo di mandato (si veda il paragrafo 20 del c.d. Contratto di governo dedicato alle riforme istituzionali: «Occorre partire dalla drastica riduzione del numero dei parlamentari: 400 deputati e 200 senatori. […] Occorre introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo»). Per il momento tale ultima ipotesi è stata accantonata ma va, in ogni caso, tenuta presente in una prospettiva di valutazione più ampia del disegno riformista (Cfr. L. PEDULLÀ, *"Contratto per il governo del cambiamento" e modifica dell'art. 67 Cost.*, in Forum QC). Si può, pertanto, anche accedere all'idea di una riduzione del numero degli eletti, ma a condizione che si rispetti il divieto di vincolo di mandato (C. SBAILÒ, *Tagliare il numero dei parlamentari? A condizione di preservare la libertà di mandato. L'intima contraddittorietà della proposta di riforma gialloverde*, in Forum di QC), altrimenti il parlamentare non rappresenta più la Nazione, ma il partito di provenienza oppure alcuni elettori. Se si riduce, pertanto, il numero di rappresentanti, deve rimanere fermo il divieto del vincolo, altrimenti si corre il rischio di escludere dalla rappresentanza una fetta molto consistente della società, con conseguenze molto serie in termini di legittimazione politica del Parlamento.

Quanto al rapporto partito-eletto, si ritiene che la riduzione del numero dei parlamentari possa produrre come conseguenza che gli eletti siano soggetti ad un maggiore "vincolo di mandato" del partito di provenienza. Le segreterie nazionali dei partiti potrebbero assumere un ruolo più forte a discapito della rappresentanza territoriale: infatti, aumentando il rapporto tra elettori ed eletti si rischia di aumentare proprio la distanza dei rappresentanti dalla base territoriale. Inoltre, la riduzione di circa il 36,5%, del numero di deputati e di quello dei senatori elettivi «sul versante dell'elettorato attivo diminuirebbe la capacità dei singoli elettori di influire sull'esito dell'elezione (cd. "efficienza elettiva ex ante"); mentre su quello dell'"elettorato passivo", i vari candidati per essere eletti avrebbero bisogno di più consenso. Il che è quanto dire che aumenterebbe il costo di ciascun seggio in termini di voti […]. Se a tutto questo, poi, si aggiunge la vigenza di un sistema di elezione basato su liste bloccate e che prevede la possibilità di candidature multiple […] qual è il Rosatellum-bis, ciò che se ne ricava è la dilatazione che ne risulterebbe del potere delle segreterie dei partiti e dei movimenti politici», (L. TRUCCO, *Audizione senatoriale in merito al DDL n. 881 su "Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendenti dal numero dei parlamentari"*, in Consulta online).

GIUSEPPE MOBILIO

Nel "pacchetto" di riforme in discussione vi è anche la riduzione a 400 del numero dei deputati e a 200 del numero dei senatori, limitando a 5 il numero massimo dei senatori a vita contestualmente in carica. Vi sarebbe così una diminuzione pari al 36,5% degli attuali parlamentari elettivi.
Si tratta di una riforma citata anche nel c.d. contratto di governo, le cui motivazioni esplicitate, tuttavia, non sembrano cogliere del tutto le implicazioni sottese.
Si legge, innanzitutto, che con tale riduzione «sarà più agevole organizzare i lavori delle Camere e diverrà più efficiente l'iter di approvazione delle leggi». Sul punto si possono avanzare fondati dubbi, dal momento che, per ridurre i rischi di disfunzionalità derivanti dalla numerosità dei rappresentanti, i regolamenti parlamentari prevedono già diversi strumenti (ess. le regole sulla votazione, il contingentamento dei tempi di discussione, ecc.). Non è dal numero dei parlamentari che ultimamente dipende la qualità della legislazione e le tempistiche di approvazione, ma da ben altri fattori, molti dei quali riconducibili alla frammentazione, all'instabilità o alla incapacità decisionale delle forze politiche.
Il "taglio" dei parlamentari, poi, sarebbe giustificato dalle «ingenti riduzioni di spesa». Anche qui, occorrerebbe riflettere sul peso effettivo di tali riduzioni sul bilancio statale (Cerrina Feroni). Il tema dei costi della politica si è logorato al punto che il confine tra le legittime aspettative dei cittadini sull'esercizio del *munus* parlamentare e le argomentazioni demagogiche si è fatto molto labile.
Secondo il c.d. contratto di governo, inoltre, la riduzione dei parlamentari non intaccherebbe «in alcun modo il principio supremo della rappresentanza, poiché resterebbe ferma l'elezione diretta a suffragio universale da parte del popolo per entrambi i rami del Parlamento senza comprometterne le funzioni». Occorre però avere contezza delle possibili ripercussioni sul mandato rappresentativo.
Tra i potenziali vantaggi di questa riforma potrebbe esservi un miglioramento nella selezione e nel controllo dei cittadini, rappresentati da un numero inferiore di parlamentari. Di converso, tuttavia, bisogna considerare anche gli aspetti problematici, guardando alla riforma in sé e, soprattutto, al combinato disposto con la disciplina elettorale.
Sul primo versante, innanzitutto, aumenterebbe la distanza tra rappresentante e rappresentato, dal punto di vista territoriale e socio-economico. Con la riforma, il numero degli abitanti per deputato aumenterebbe da 96.000 a 151.000 circa, mentre per ciascun senatore aumenterebbe da 188.000 a 302.000 circa. Le minoranze e le formazioni politiche più piccole avrebbero minori chance di essere rappresentate, nell'ambito di un sistema politico già instabile e diviso (Luciani).
Si pensi poi alla rappresentatività degli eletti nella circoscrizione estero, le cui ripartizioni già assumono una dimensione continentale e che sono destinate a divenire ancor meno rappresentative con il passaggio da 12 a 8 deputati e da 6 a 4 senatori.
Le criticità maggiori, però, si appuntano sugli effetti prodotti in combinazione con la legislazione elettorale vigente e gli adeguamenti ad essa richiesti (Tarli Barbieri; i dati di seguito citati sono ripresi dal Dossier del Servizio Studi del Senato, 16 ottobre 2018).
Innanzitutto, la riduzione dei parlamentari determinerebbe la necessità di aumentare la dimensione dei collegi uninominali. Con il rischio però di snaturarne la *ratio*, fondata sulla presunta maggiore vicinanza tra elettore ed eletto e sul rapporto più immediato tra i due.
Rimanendo sempre sui collegi uninominali, al Senato si determinerebbe poi una evidente sproporzione nella loro popolosità, come avviene tra Abruzzo (circa 1.300.000 ab.) o Friuli-Venezia

Giulia (circa 1.200.000 ab.) e Trentino-Alto Adige (circa 170.000 ab.) o Basilicata (circa 578.000 ab.). Occorrerebbe quindi riflettere sulla compatibilità di questo assetto con il principio di eguaglianza del voto, per come declinato dalla Corte costituzionale.
Quanto ai collegi plurinominali, invece, si consideri che sempre al Senato 7 Regioni eleggerebbero 4 senatori o addirittura meno. Con ciò si introdurrebbe una soglia di sbarramento implicita, anche qui a danno delle forze politiche più piccole.
Infine, deriverebbe anche un mutamento nel rapporto tra rappresentanti e partiti di provenienza. In linea teorica, si può dubitare che la riduzione del numero dei parlamentari rafforzi automaticamente la capacità di ingerenza e controllo da parte dei vertici di partito, o impedisca ai rappresentanti di elaborare proposte e indirizzi in autonomia. Anche qui, a pesare è il combinato disposto con la legge elettorale. L'affievolimento della capacità di rappresentanza territoriale degli eletti, infatti, potrebbe rafforzare la capacità attrattiva delle segreterie di partito (Trucco). Il sistema delle pluricandidature nei collegi plurinominali (seppur fissato a 5) e delle liste bloccate (seppur corte, da 2 a 4 nominativi), inoltre, consegna sicuramente nelle mani dei partiti un potere di condizionamento maggiore.
In definitiva, se il tentativo è quello di controllare meglio i rappresentanti senza ridurne la rappresentatività, le strade da battere potrebbero essere altre. Più che diminuire proporzionalmente il numero dei componenti di due Camere che continuerebbero a esercitare le medesime funzioni, andrebbe forse ripensato in radice il sistema bicamerale, magari concentrando le funzioni in una unica Camera effettivamente rappresentativa, o anche variando il rapporto di "uno a due" nei componenti delle Camere, dal momento che non sussiste alcun vincolo costituzionale al riguardo.

COSTANZA NARDOCCI

Altro tema sul quale si propone di incidere la seconda proposta di riforma costituzionale è, come noto, il numero dei rappresentanti all'interno delle due assemblee, che si vorrebbe ridurre da 630 a 400, per la Camera dei Deputati, e da 315 a 200, per il Senato della Repubblica.
Anche in questo caso, non si tratta di una novità e analoghe e svariate proposte si sono susseguite nelle trascorse legislature. Si ricordi, oltre alla discussione svoltasi in seno alla c.d. "Commissione Bozzi" del 1985 e per citarne alcune, alla già richiamata Commissione bicamerale c.d. "D'Alema" del 1997, che aveva esaminato un progetto che prevedeva un Parlamento composto da 200 senatori e da un numero di deputati compreso tra una forbice di 400 e 500 da definire con legge; alla proposta di riforma costituzionale del 2006, che mirava a istituire una Camera composta da 518 deputati ed un Senato da 252 senatori; passando per la Relazione finale elaborata dalla c.d. "Commissione dei saggi", che suggeriva una Camera di 450 deputati a fronte di un numero di senatori da comprendersi tra 150 e 200, sino alla più recente proposta del 2016 c.d. "Renzi-Boschi" che, oltre a proporre il superamento del bicameralismo perfetto, lasciava inalterata la composizione della Camera a 630 componenti e incideva essenzialmente sul numero dei senatori, 95, membri elettivi di secondo grado.
Tuttavia, e come già osservato in relazione alla proposta di revisione dell'art. 71 Cost., ci si confronta con un intervento riformatore meno organico che si limita a intervenire sul profilo della riduzione numerica dei rappresentanti senza intervenire, come viceversa proponeva la riforma c.d. "Renzi-Boschi" del 2016, un superamento del bicameralismo perfetto.
Sicuramente, la riduzione del numero di deputati e senatori produce effetti sia dal lato della rappresentatività dei parlamentari, dal momento che "in media ogni deputato rappresenterebbe oltre 150.000 abitanti e ogni senatore oltre 300.000 […con] conseguenze sulla capacità effettiva di

presenza sul territorio" (C. FUSARO; D. PORENA); sia da quello della rappresentanza, in ragione della circostanza che il ridimensionamento del numero degli eletti, da leggersi unitariamente al sistema elettorale vigente, potrebbe forse ingenerare il rischio di un "implicito sbarramento della rappresentanza" (C. FUSARO), favorendo inopportune torsioni maggioritarie (cfr. Corte cost. n. 35/2017, punto n. 12.2.). In questo senso, si argomenta che la riduzione del numero dei parlamentari "agirebbe come fattore distorsivo sulla dimensione 'elettorale' delle circoscrizioni (abitanti ed elettori), nonché sull'estensione geografica, e dunque nel rapporto rappresentati/eletti" (G. PASSARELLI).

La principale criticità, probabilmente, va colta in una prospettiva di lettura unitaria delle due riforme di revisione costituzionale. E, invero, a voler considerare, da un lato, la proposta riduzione del numero dei parlamentari, e la riforma dell'art. 71 Cost., dall'altro, i due interventi paiono inquadrabili in un tentativo politico di svalutazione e non, invece, di rilancio dell'organo Parlamento, della sua centralità della forma di governo, così come del partito politico (così M. D'AMICO).

A prescindere da tale impressione, non si ritiene tuttavia che sussistano argomenti per opporsi alla proposta riduzione numerica dei rappresentanti nei due rami del Parlamento e ciò per almeno due ordini di ragioni, ferma restando la necessità di una riforma dei regolamenti parlamentari che adatti le strutture e gli organi interne delle Camere alla loro nuova composizione numerica (su cui si veda, *infra*, domanda n. 7).

La prima. Oltre l'argomento dei costi, la suggerita riduzione dei rappresentanti di Camera e Senato potrebbe assicurare una maggiore trasparenza dei lavori, istituendo un vincolo più forte tra rappresentante ed eletto in termini di più forte responsabilità politica del primo nei confronti del secondo, così come, allo stesso tempo, favorire una semplificazione e speditezza dei lavori parlamentari. Un aspetto da tenere in adeguata considerazione anche alla luce della scelta del legislatore della riforma di mantenere inalterata la omogenea ripartizione delle attribuzioni delle due assemblee.

Sotto un secondo profilo, inoltre, l'esperienza comparata conosce ordinamenti che poggiano su organi rappresentativi meno popolosi di quello nazionale senza che il dato quantitativo/numerico dei rappresentanti si riverberi necessariamente in termini negativi sul buon funzionamento e sull'efficienza dell'assemblea rappresentativa (si pensi, in questo senso e a voler guardare al rapporto tra popolazione e numero di rappresentanti, alla Germania, ma anche alla Francia ed alla Spagna).

ALBERTO RANDAZZO

La riduzione del numero dei parlamentari, secondo la proposta di riforma che – al momento in cui si scrive – risulta approvata in seconda deliberazione al Senato l'11 luglio 2019, non può che essere favorevolmente accolta dal popolo (in questo senso, è certamente una scelta "popolare"), ma al tempo stesso appare un'operazione che rientra a pieno titolo tra quelle "populiste", in quanto volte ad accrescere il consenso tra gli elettori a prescindere dalle ricadute che può produrre nel nostro sistema costituzionale; a tal proposito, infatti, non v'è dubbio che essa possa incidere, prendendo spunto dalla domanda, sul mandato rappresentativo e sul rapporto partito-eletto, nei termini che adesso sinteticamente si illustreranno. Sotto il primo profilo, secondo un elementare calcolo numerico, diminuendo il numero dei parlamentari ma non anche degli elettori, ne deriverebbe che, qualora la riforma andasse a buon fine, un parlamentare finirebbe per rappresentare più cittadini, con evidenti riflessi nei riguardi della rappresentanza (e, forse, della stessa rappresentatività). Tuttavia, a prescindere da questo, qualora si volesse ridurre il numero dei parlamentari si dovrebbe comunque

essere consapevoli che i partiti minori potrebbero rischiare di non essere rappresentati; in particolare, con il venir meno di un numero minimo di rappresentanti regionali, le minoranze potrebbero non essere adeguatamente rappresentate al Senato in quanto in molte Regioni finirebbero – secondo l'attuale sistema elettorale – per essere schiacciate dai partiti maggiori. Va comunque tenuto presente che il riparto dei seggi tra le Regioni e le Province autonome varia con il variare della popolazione residente negli enti suddetti, in base alle risultanze del censimento (art. 2 del testo licenziato dal Senato). In ogni caso, nel complesso, quello che si critica non è tanto la riduzione dei parlamentari, ma il fatto che si intenda raggiungere questo obiettivo con un "taglio lineare" (come molti autori lo hanno definito) senza – almeno apparentemente – una precisa logica; trovo pertanto opportuna la proposta di rendere il numero dei parlamentari proporzionato rispetto all'elemento demografico, stabilendo una percentuale fissa da calcolare in base al totale dei cittadini italiani aventi diritto al voto, secondo il censimento che si fa ogni dieci anni (in altre parole, la composizione del Parlamento sarebbe variabile ogni due legislature, salvo casi di scioglimento anticipato delle stesse).
Per quanto riguarda il secondo profilo, il minore numero di eletti potrebbe comportare che su questi ultimi i partiti di appartenenza possano più facilmente esercitare pressioni e dettare linee di condotta, con una conseguente maggiore controllabilità dell'operato degli eletti stessi (non è detto che ciò accada, ma è altamente probabile). D'altra parte, questo obiettivo risponde al disegno di una forza politica che risolutamente punta a rendere vincolante il mandato dei parlamentari, infliggendo un colpo mortale a quel caposaldo della democrazia che è inscritto nell'art. 67 Cost. La riduzione, pertanto, si potrebbe avere nei termini sopra indicati, fermo restando che per contenere le spese del Parlamento sarebbe auspicabile ridurre anche l'indennità dei parlamentari.

ANTONIO RIVIEZZO

In linea di principio, non dovrebbe esserci alcuna relazione diretta tra "quantità" dei rappresentanti e "qualità" della rappresentanza: il fatto stesso che in dottrina si ritrovino – sul tema – praticamente tutte le posizioni possibili parrebbe certificare questo dato di realtà. D'altro canto, il rapporto tra eletti ed elettori risulterebbe comunque in linea con quanto è dato registrare negli altri Stati europei, sol che si espungano dal computo gli appartenenti alle Camere non elettive (lo rileva, mi sembra correttamente, G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *federalismi.it*, n. 7/2019, 9).
Questa evidenza numerica suggerisce altresì che non dovrebbero esserci ridondanze sul mandato rappresentativo, mentre la medesima evidenza numerica mi pare del tutto irrilevante al fine di valutare il rapporto tra l'eletto e il suo partito.
Tornerò però sul punto a breve.
Per adesso, l'unico dato significativo che mi sentirei di registrare è la ridistribuzione del peso politico in seno alle due Camere (e soprattutto al Senato) sia tra rappresentanza nazionale e rappresentanze territoriali, sia tra rappresentanze territoriali.
Quanto al primo corno, il punto di emersione del fenomeno è l'elezione del Presidente della Repubblica, alla quale concorrerebbero, con un peso specifico maggiore che in passato, i delegati regionali a fronte di una robusta diminuzione della dotazione dei rappresentanti nazionali (ridotti a seicento).
Sotto il secondo aspetto, segnalo invece il depotenziamento della rappresentanza in Senato delle realtà territoriali meno popolose, a eccezione delle Province autonome del Trentino-Alto Adige

(sovrarappresentate): su numeri più piccoli, infatti, gli arrotondamenti per eccesso o per difetto determinano effetti più significativi.
Tornando al tema del rapporto tra partito ed eletto, la semplice lettura del testo della revisione non offre evidenti elementi di riflessione; tuttavia, mi concentrerei, ancora una volta, sulla lettura "corale" del programma di riforme: in questo modo emergerebbero infatti i due elementi che consentono di rispondere più compiutamente alla domanda.
Il primo elemento si ricollega alla già vista valorizzazione dei dispositivi di partecipazione: sebbene sul "banco degli imputati" sieda ufficialmente la democrazia rappresentativa, infatti, il vero bersaglio del programma riformista mi sembra sia in ultima analisi la forma tradizionale del partito politico di massa che – nel percorso disegnato dal Contratto di governo – verrebbe a perdere del tutto la sua vocazione alla sintesi delle istanze provenienti dalla società civile per divenire un mero latore di una non ben chiarita volontà "popolare".
Ed è appunto in tale prospettiva che si trova forse una più penetrante chiave di lettura della clausola n. 20 del Contratto di governo Lega-M5s (lo evidenzia L. PEDULLÀ, *"Contratto per il governo del cambiamento" e modifica dell'art. 67 Cost.*, in www.forumcostituzionale.it, 2-3): magari è vero che, dopo una c.d. Prima Repubblica consociativa e una c.d. Seconda Repubblica maggioritaria, stiamo entrando in una Terza Repubblica (che potremmo definire *popolare*, se l'aggettivo non fosse già stato impegnato in pregresse e poco incoraggianti esperienze); tuttavia nelle prime due versioni della Repubblica italiana il ruolo dei partiti, pur sottoposto a varie torsioni, non era mai stato messo in discussione *radicitus* come mi sembra stia avvenendo oggi.
Il secondo elemento concerne invece la progettata (ma ad oggi non avviata) espunzione del divieto del mandato imperativo dal testo costituzionale: apparentemente non si tratta di una novità assoluta, né è mancato, anche in passato, chi abbia caldeggiato tale modifica proprio in vista di un rafforzamento del ruolo dei partiti politici; ma se, come detto, la forma-partito così come noi la conosciamo è "in crisi" e se parecchi indicatori della riforma sembrerebbero spingere verso un suo definitivo superamento, chi sarebbe – alla fine – il "vero" mandante politico dei parlamentari?
Direi una qualche struttura organizzativa diversa dal partito di massa, dato che il riferimento generico agli «elettori» quali beneficiari ultimi di tale misura appare più che altro retorico, mentre ben più pregnante mi sembra il fatto che a più riprese il Contratto di governo, designi l'eletto quale «portavoce».
In un simile contesto, se la mera riduzione numerica dei parlamentari non parrebbe incidere di per sé sul mandato rappresentativo, certamente potrà farlo l'insieme delle riforme (se verranno tutte realizzate).

STEFANO ROSSI

La riforma costituzionale, recata dal d.d.l. cost. S. 805, prevede una incisiva riduzione (di circa il 36,5%) del numero di deputati da 630 a 400 e di quello dei senatori elettivi da 315 a 200 il che, sul piano della rappresentatività, porterebbe ad un aumento del rapporto del numero degli abitanti per deputato da 96.006 a 151.210 mila e quello per ciascun senatore da 188.424 a 302.420 mila unità. L'effetto contestuale e simmetrico della riduzione dei parlamentari si esplica, sul versante dell'elettorato attivo, nella diminuzione dell'influenza dei singoli elettori sull'esito dell'elezione, mentre su quello dell'elettorato passivo, nella necessità per i candidati di raccogliere un maggior consenso ai fini dell'elezione (in ragione di un aumento del quoziente elettorale, calcolabile sulla base del rapporto tra totale dei voti e totale dei seggi). Se un minor numero di membri del Parlamento

dovrebbe astrattamente accrescerne ruolo, responsabilità e prestigio, non si possono sottacere le conseguenze sulla effettiva capacità di deputati e senatori di essere presenti sul territorio e raccoglierne i bisogni, il che costituisce esercizio reale della funzione rappresentativa, nonché gli effetti sulle tecniche e costi delle campagne elettorali. Non si tratta di aspetti da sottovalutare, nella misura in cui, anche in passato, il vincolo del mandato territoriale, rispetto al collegio ove viene eletto, ha spinto spesso i parlamentari a dissociarsi dall'indirizzo politico della maggioranza creando alleanze trasversali volte a tutelare interessi specifici. Il venire meno del rapporto con il territorio – determinato da un ampliamento dei collegi elettorali unitamente ad un sistema di elezione basato su liste bloccate e che prevede la possibilità di candidature multiple – comporta un minor margine di autonomia del parlamentare, dilatando il potere delle segreterie dei partiti e dei movimenti politici, oltre che dei gruppi di interesse che potrebbero decidere di investire su un candidato. Va inoltre considerato che tale riduzione – anche al di là delle ricadute sulla vigente formula elettorale – potrebbe determinare indirettamente una ricaduta in termini di implicito sbarramento alla rappresentanza: in questo senso, come ha notato Luciani – nell'audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera del 27 marzo – «in un sistema politico-partitico come il nostro, estremamente instabile e diviso, la riduzione delle *chances* di adeguata rappresentanza di alcune posizioni politiche potrebbe determinare non trascurabili conseguenze in termini di consenso e, dunque, di legittimazione delle assemblee rappresentative». Una riduzione incisiva del numero dei parlamentari, infatti, non può che comportare un'alterazione in senso maggioritario sull'esito del voto politico che, unitamente alla mancanza di uno statuto costituzionale della minoranza, potrebbe determinare l'erosione anche di quel "diritto di tribuna" che consente quanto meno l'emersione di interessi meritevoli di apprezzamento altrimenti espulsi dal processo normogenetico.
La riforma andrà inevitabilmente a influire anche sulla stessa organizzazione dei partiti, rafforzando il fenomeno di verticalizzazione del sistema politico-istituzionale incentrato sulla *leadership*, a scapito della identificabilità, da parte dell'elettore, del singolo rappresentante che ha contribuito ad eleggere. Vi è quindi, paradossalmente in un'epoca di populismo, il rischio di un ritorno ai partiti di *élite* con struttura a «fisarmonica» che si attivano sul territorio solo in occasione delle elezioni (attraverso comitati elettorali) per ritornare a disattivarsi assorbiti dalle relazioni con le istituzioni, essendo funzionali principalmente ad esigenze di coordinamento dell'azione parlamentare e al raccordo strutturale tra Governo e Assemblea. Così, rinunciando alla dimensione collettiva del progetto, la politica rifiuta di agire sui tempi lunghi della storia per ripiegarsi sulla ricerca del consenso immediato, determinando una semplificazione delle dinamiche istituzionali, che comprime il pluralismo, ed evita di portare il conflitto sociale in Parlamento, ove lo scontro tra interessi e istanze diverse può comporsi coi metodi della democrazia.

SILVIA TALINI

La valutazione in ordine alla proposta di riduzione del numero dei parlamentari, tramite la revisione degli artt. 56, 57 e 59 della Costituzione già approvata in prima deliberazione al Senato, muta a seconda che le riflessioni si concentrino solo su tale proposta oppure, in senso più ampio, vengano poste in relazione con le altre proposte di modifica del testo costituzionale elaborate dall'attuale maggioranza di governo.
In effetti se l'attenzione è posta sulle sole modifiche previste nella legge costituzionale C 1585, attualmente in discussione alla Camera dei Deputati, la valutazione produce inevitabilmente un quadro di riflessioni aventi carattere parziale. In particolare è difficile affermare che per una corretta efficienza del nostro sistema democratico, fondato sul principio della rappresentanza parlamentare, il

numero degli eletti debba necessariamente corrispondere a quello originariamente delineato dai padri Costituenti. In effetti una diminuzione del numero di parlamentari potrebbe con ogni probabilità condurre, oltre al dichiarato intento di ridurre le spese di funzionamento del Parlamento, a una limitazione della grande frammentazione delle decisioni parlamentari di cui è espressione il complesso fenomeno dei micro emendamenti, fenomeno che senza dubbio influisce sulla funzionalità parlamentare. Tuttavia, al di là di tali riflessioni, non può negarsi che l'approvazione della riforma costituzionale avrebbe una forte incidenza sul mandato rappresentativo mutando significativamente la proporzione eletti/abitanti: da circa un parlamentare ogni 63.000 abitanti si passerebbe a circa un eletto ogni 100.000 abitanti. Prendendo le mosse da tali numeri si concorda con chi in dottrina ha sostenuto che, con riferimento al rapporto elettori-eletti, la diminuzione del numero dei parlamentari – se non sorretta da un adeguamento degli strumenti elettorali – risulterebbe generativa di un pericoloso meccanismo. La mera riduzione della grandezza delle assemblee elettive, mantenendo invariate le regole elettorali, agirebbe cioè come fattore distorsivo sulla dimensione "elettorale" delle circoscrizioni (abitanti ed elettori), nonché sull'estensione geografica, e dunque sul rapporto rappresentati/eletti e sulla legittimazione di questi ultimi (v. G. PASSARELLI, *Il ruolo della circoscrizione nei sistemi elettorali*, in www.astrid-online.it, 21 novembre 2018).
In altri termini a subire una radicale diminuzione non è solo il numero degli eletti, quanto l'effettiva capacità di quest'ultimi di rappresentare adeguatamente in Parlamento le plurime istanze e le diversificate problematiche presenti nei territori di provenienza. La conseguenza, dunque, è un progressivo allontanamento dal disegno costituzionale che attribuisce al Parlamento (e ai parlamentari) la funzione di rappresentare il popolo nella sua multiforme fisionomia.
Le riflessioni sinora condotte, come anticipato, si connotano di un carattere di problematica parzialità se non poste in relazione anche con le proposte di modifica in materia di iniziativa legislativa popolare, *referendum*, attuazione del regionalismo differenziato e introduzione del vincolo di mandato. Tali proposte, se valutate nel loro complesso, sembrano porre in serio pericolo le logiche di quella che potrebbe definirsi una "geometria democratica": a un rafforzamento degli strumenti partecipativi non può corrispondere un drastico depotenziamento dei meccanismi rappresentativi di cui è certamente espressione la riduzione del numero dei parlamentari. A parere di chi scrive si tratta di modifiche che, agendo in ambiti diversi ma fortemente interconnessi, sono in grado di incidere significativamente sull'attuale forma di stato rischiando di compromettere irrimediabilmente il fragile equilibrio della nostra democrazia parlamentare.

MATTEO TRAPANI

L'equilibrio tra mandato rappresentativo e rapporto partito - eletto è da sempre oggetto di continue flessioni e rimodulazioni che dipendono non solamente da precise riforme costituzionali, come nel caso di specie, ma in maggior misura da elementi endogeni ed esogeni del sistema democratico.
Non è una notizia la crisi partitica (o forse la sostanziale modifica della modalità di partecipazione dei partiti all'indirizzo politico) degli ultimi anni che ha trovato la sua massima espressione con la crisi della rappresentanza (e del rappresentato) e degli istituti parlamentari in generale. Tale crisi è l'effetto di fattori endogeni (l'organizzazione interna dei partiti, la scelta della classe dirigenti, la perdita della sedimentazione territoriale e sociale, la diminuzione delle risorse e l'abuso di istituti, quali la decretazione d'urgenza, che hanno modificato delineato una nuova sintesi dell'equilibrio tra

i poteri dello Stato) e di fattori esogeni che ne hanno acuito non solamente la percezione ma anche la durata e pervasività (si pensi alla crisi economica, all'evoluzione della governance multilivello e all'esigenza di riforma degli enti territoriali che ha inciso fortemente nelle scelte del legislatore nell'ultimo periodo).
La modifica in esame, riducendo significativamente i componenti di ogni Camera, non può certo non rappresentare anch'essa un elemento di eventuale rimodellamento del sistema rappresentativo. Il tono dell'analisi non può quindi essere meramente quello relativo agli eventuali effetti sul mandato rappresentativo ma altresì sul più generale effetto che si avrà nell'intero circuito democratico-rappresentativo.
Primariamente è necessario analizzarne la ratio: da quanto è possibile leggere dai lavori preparatori (sia in fase di discussione parlamentare che in fase di formazione del governo con l'ormai conosciuto "contratto di governo") è possibile individuare i tre motivi che starebbero alla base di tale modifica. Primariamente un contenimento della spesa, in secondo luogo un aumento dell'efficienza e della produttività e, in ultima analisi, un allineamento con altri Paesi.
Non potendo analizzare i tre motivi mi sia permesso tuttavia di avere più dubbi di metodo che di merito. Una eventuale efficienza e produttività risulta essere un'asserzione tanto generica quanto contraddittoria. In numerosi casi infatti il legislatore (anche in relazione alle recenti proposte di riforma costituzionali) ha addotto tali motivi al fine di giustificare una modifica sostanziale delle istituzioni. Tale obiettivo, seppur risulti nel merito positivo, non è suffragato da una adeguata analisi sugli effetti attesi e risulta da una parte privo di una modifica organica che permetterebbe una qualche effettività e, dall'altra caratterizzato da una debolezza ontologica di fondo. Tale debolezza risiede nell'assunto che il legislatore abbia come primario obiettivo quello di essere celere e produttivo senza porsi la questione se effettivamente siano solamente i tempi e la quantità delle leggi a qualificare un sistema democratico come sano ed efficace (ancor prima che efficiente). Primariamente perché in numerose occasioni, mediante la modifica dei regolamenti parlamentari o il ricorso a prassi, si sono contingentati i tempi di discussione arrivando ad una maggiore "celerità". Inoltre, non in modo automatico una più ristretta componente parlamentare risulta essere maggiormente efficiente per la minore quantità di atti che potrebbe presentare o per i procedimenti più snelli. Primariamente perché anche un solo parlamentare potrà presentare tutti gli emendamenti che preferisce, secondariamente perché la maggiore o minore efficienza di un parlamento (sempre che questa voglia dire capacità del legislatore di far completare l'iter legislativo a più proposte possibili) dipende molto poco dalla discussione che si instaura, ma trova, tra le altre, una sua forte causa nella "contrattazione" che partiti e gruppi parlamentari instaurano sui vari provvedimenti. Ulteriore dubbio da non sottendere è quello relativo alla necessità che la discussione parlamentare e il confronto non venga in verità portato ai minimi termini, questione già affrontata in parte dalla corte Costituzionale nell'ordinanza 17 del 2019.
In secondo luogo viene richiamata la questione dei costi, la quale sarebbe interessante approfondire dato che risulta similare alle ragioni che hanno portato ad approvare (o a giustificare) numerose riforme che hanno interessato l'ordinamento istituzionale, tra le quali si ricorda la riforma costituzionale del 2016 che già nel titolo richiamava la volontà di "riduzione del numero dei Parlamentari" (seppur nella più generale modifica del bicameralismo paritario) e la legge n. 56 del 2014. In quest'ultimo caso, al fine di eliminare spese che interessavano poco più dell'1% dei costi di quella istituzione (sostanzialmente i costi della rappresentanza), si è lasciato ad oggi un ente privo di effettiva capacità decisionale e di spesa ma ancora titolare di numerose competenze. Pare evidente che non possa rappresentare giustificazione giuridica fondante una riforma di tale entità il mero aspetto economico. Nello stesso modo, l'adeguamento agli altri Paesi, è talmente generico da non

tenere conto non solamente delle differenze di sistemi ma anche dei risultati attesi.
Tale riforma, infine, rischierebbe di coinvolgere anche lo stesso rapporto tra Parlamentare e corpo elettorale poiché i collegi, a legge elettorale invariata, sarebbero talmente ampi da non permettere una effettiva possibilità dell'elettore di scelta del rappresentante, tali da causare una diminuzione del pluralismo partitico e una maggiore influenza del vertice politico dei partiti sui candidati che avrebbero senza dubbio maggiore possibilità di essere candidati ed eletti. Una criticità forte si avrebbe anche per quanto riguarda la garanzia della presenza delle minoranze (soprattutto al Senato) poiché, a sistema elettorale vigente, in alcune regioni minori potrebbero essere eletti Parlamentari appartenenti ai soli partiti maggiori. Effetti quindi si avrebbero sia sulla fase elettorale (anche per motivi pratici quali la difficoltà di effettuare una campagna elettorale in collegi in media di 400 mila e 800 mila elettori ed eterogenei tra di loro) che nell'esercizio della funzione per la sostanziale minore libertà dei parlamentari di potersi sottrarre ad una influenza eccessiva dei partiti o gruppi di appartenenza, allontanandoli da istanze territoriali e periferiche delle quali dovrebbe invece avere sempre riguardo. Una simile modifica, qualora inserita in un più ampio progetto di limitazione del divieto di mandato imperativo (sul quale sarebbe necessario soffermarsi anche solamente per evidenziare come in verità questo principio non sia modificabile in quanto rappresenta il nodo centrale della democrazia rappresentativa sulla quale si basa la nostra forma repubblicana), in combinato disposto anche con l'eventuale attuazione dell'art. 116 Cost., rischierebbe di produrre effetti assai critici nell'equilibrio del rapporto eletti - elettori spostando l'asse maggiormente verso i vertici dei partiti (sempre più in difficoltà nella loro forma di massa e sempre più votati a spinte leaderistiche) o, in casi ancor peggiori, verso centri di interesse diffusi.

VII Domanda

Quale tipo di impatto potrebbe avere una riforma del genere sull'organizzazione dei lavori delle Camere e, dunque, sul corretto esercizio delle funzioni parlamentari (legislativa, ispettiva, di indirizzo e controllo)?

CORRADO CARUSO

Il "combinato disposto" offerto dai nuovi artt. 56, 57, 71, e 75 inciderà notevolmente sulle funzioni parlamentari. Vi è il rischio di assistere a una inedita diarchia nella titolarità della funzione di indirizzo politico, posto che il comitato promotore concorrerà a definire l'agenda politica del Parlamento. Peraltro, non sono da sottovalutare le conseguenze che dovrà affrontare l'esecutivo, la cui azione già oggi non è particolarmente efficace a causa dell'assetto a prevalenza assembleare della nostra forma di governo. Smarrite definitivamente le sembianze del comitato direttivo della maggioranza, come avviene nel modello Westminster o comunque nei sistemi parlamentari a diretta legittimazione democratica dell'esecutivo, il Governo rischia di divenire il comitato esecutivo non solo delle volubili trattative condotte in seno alla (meglio: ai partiti della) maggioranza parlamentare, ma anche dei – non sempre decifrabili – *desiderata* del corpo elettorale, rappresentato*, in un rapporto organico di immedesimazione identitaria,* dal comitato promotore.
Inoltre, posto che il novellato art. 71 riconosce in capo ai promotori un potere di rinuncia in casi di modifiche parlamentari sostanziali, di fatto lasciando l'iniziativa legislativa rinforzata nella

disponibilità del comitato promotore (criticamente, su tale aspetto, A. PERTICI, *Memoria per l'indagine conoscitiva sulle proposte di legge costituzionale C. 726 e C. 1173*), non è da escludere che si possano instaurare forme più o meno velate di contrattazione legislativa, non solo in relazione a modifiche "concordate" del testo di legge popolare, ma anche rispetto a trattative più ampie, capaci di coinvolgere altre proposte legislative, in discussione in Parlamento, in cambio di un impegno a rinunciare alla consultazione referendaria. In questo contesto, il rischio di una china plebiscitaria, realizzata tramite una delega in "bianco" dei sottoscrittori al comitato promotore, non è poi così lontano.

Infine, questo pacchetto di modifiche costituzionali segna il definitivo tramonto della *teaching function* svolta dalle istituzioni rappresentative e cioè dell'idea, cara a Bagehot, che il Parlamento dovesse esprimere un ruolo pedagogico e di guida della società, consentendo a quest'ultima di aprirsi a «ciò che non conosce». Questa riforma parte dal presupposto che la mediazione rappresentativa non abbia più nulla da insegnare al corpo sociale, oramai in grado di assumere direttamente le redini del proprio destino. Credenza, questa, di cui è lecito dubitare, a voler osservare le conseguenze di alcune recenti consultazioni referendarie tenutesi in importanti Paesi europei.

SARA LIETO

Il progetto di revisione – come già sottolineato – comporta una riduzione piuttosto drastica del numero dei parlamentari. Che in generale una riduzione possa essere una buona proposta, in quanto un numero più contenuto di rappresentanti lavora meglio e può, pertanto, contribuire in positivo in termini di efficienza, ciò può anche essere una posizione condivisibile ma non nella misura così elevata di circa il 35 %. Il punto però è un altro e cioè che la riduzione del numero dei parlamentari deve essere necessariamente coordinata con una riforma della legge elettorale. Come è stato opportunamente evidenziato, infatti, «ridurre il numero dei parlamentari può servire, se tale decisione è correttamente implementata sul piano delle regole elettorali, a migliorare la capacità di rappresentanza politica del Parlamento nel suo complesso, perché aumenta l'importanza dei membri del Parlamento» (G.L. CONTI, *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII legislatura*, in Osservatorio sulle fonti), non diversamente. La riduzione dei parlamentari, invece, sembra avere come unica conseguenza la riduzione della rappresentanza e non la maggiore efficienza dell'Assemblea. Si tenga presente che se la riforma andasse in porto saremmo il paese con più abitanti per deputato. Inoltre, sul piano dell'efficienza e della qualità ci si dovrebbe in realtà interrogare più che sul numero dei parlamentari sull'opportunità di mantenere ancora in vita un sistema rappresentativo con due Camere con funzioni eguali e composizioni simili. Sarebbe quindi opportuno riflettere, da questa prospettiva, sull'opportunità di riattualizzare il dibattito sulla differenziazione del bicameralismo e la trasformazione del Senato in Camera rappresentativa delle regioni. Se si ipotizzasse una Camera delle regioni non ci sarebbe niente di strano nel proporre una riduzione anche drastica del numero dei suoi componenti, ma non si capisce perché nel caso del nostro Senato, che non è una Camera federale e che non si fonda su un metodo di investitura indiretto, la composizione dovrebbe essere di 200 anziché di 315 senatori (S. BONFIGLIO, *Riduzione parlamentari, una riforma che non riforma*).

Si tratta di un rilievo, a mio avviso, importante che si pone in stretto collegamento con un'altra importante riforma in atto, l'attuazione dell'art. 116 comma 3 Cost., e con le numerose criticità che

essa ha sollevato sul piano della garanzia dell'unità della Repubblica e del rispetto del principio di eguaglianza nel godimento dei diritti.
Se si dovesse procedere alla riduzione degli eletti emergerà la necessità di intervenire sui regolamenti parlamentari per realizzare i necessari adeguamenti, tenuto conto del ridotto numero dei rappresentanti. Ad esempio, si dovrà rivedere il numero minimo di deputati e senatori per la formazione di un gruppo e bisognerà occuparsi del funzionamento delle commissioni permanenti al Senato che dato il numero esiguo di senatori rischiano di non funzionare a pieno regime. La riduzione inciderà poi sul numero dei membri delle commissioni, dove si svolge parte fondamentale dell'attività parlamentare, e dei gruppi parlamentari. A tale proposito è stato giustamente rilevato che data la complessità del procedimento di modifica dei regolamenti e tenuto conto degli inevitabili ritardi che le Camere potrebbero cumulare, «proprio tale evenienza rende opportuna l'adozione di una disposizione transitoria e finale in grado di "traghettare" il passaggio al nuovo regime in attesa di un successivo (e quanto mai opportuno) intervento sui Regolamenti parlamentari» (Così G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali*, in Osservatorio AIC, 3/2019).
Altro effetto della riduzione, tutt'altro che trascurabile, è quello sull'elezione del Presidente della Repubblica, dove i 58 delegati regionali avrebbero un peso diverso, rispetto a quello attuale, sul totale degli aventi diritto al voto.

GIUSEPPE MOBILIO

La riduzione del numero dei parlamentari è destinata a influenzare non solo la capacità rappresentativa delle Camere, stante la legislazione elettorale vigente, ma anche a ripercuotersi direttamente sulle funzioni dell'organo.
Dal punto di vista organizzativo, innanzitutto, il "taglio" dei parlamentari comporterebbe la necessità di ripensare la composizione degli organi collegiali.
Si pensi ai gruppi, che – come noto – per essere costituiti necessitano di regola di 20 deputati o 10 senatori, pari a 3,2% dei componenti di ciascuna Camera. Rimanendo tali le soglie, la riforma innalzerebbe al 5% il numero di parlamentari richiesti. Analoghe considerazioni valgono per le componenti politiche del Gruppo misto alla Camera, che per essere formate necessitano di almeno 10 deputati o 3 se ricorrono le condizioni previste dall'art. 14 reg. Cam. Qui il rischio è che, se le soglie non venissero abbassate o convertite in termini percentuali, le forze politiche più piccole non riescano ad istituire un proprio gruppo, ma confluirebbero inevitabilmente nel gruppo misto.
Per le commissioni permanenti vale un discorso diverso, poiché i regolamenti non prestabiliscono il numero dei componenti. Le 14 commissioni al Senato contano in media 23 componenti, mentre le 14 commissioni della Camera ne contano in media 45. Tuttavia, occorre considerare che il regolamento della Camera sancisce il principio di proporzionalità nella composizione delle commissioni e impedisce ai deputati di far parte di più di una commissione (art. 19, c. 3), mentre quello del Senato non solo ribadisce il principio di proporzionalità, ma lo tempera con il principio della rappresentatività, dal momento che consente ai senatori di far parte al più di tre commissioni (art. 21, c. 2). L'interrogativo è se, a seguito del "taglio" dei parlamentari, sarebbe ancora possibile garantire tale proporzionalità o addirittura rappresentatività, soprattutto se rimanessero invariati i citati divieti di partecipare a più di una o tre commissioni (Curreri).

Discorso analogo potrebbe farsi per le commissioni di inchiesta, stante il vincolo costituzionale circa la loro composizione proporzionale.
Anche la composizione delle giunte viene quantificata numericamente. Al Senato si contano 10 senatori per la Giunta per il regolamento e ben 23 senatori per la Giunta per le elezioni e le immunità parlamentari; mentre alla Camera 10 sono i deputati componenti la Giunta per il regolamento, 30 quelli della Giunta per le elezioni, 21 quelli della Giunta per le autorizzazioni. Qui il rischio di non riuscire a rispettare la proporzionalità tra i vari gruppi (invero, prevista espressamente solo per le Giunte per il regolamento) tende ad attenuarsi, ma è comunque presente.
Vi sono però molte altre previsioni regolamentari che richiedono adattamenti e che riguardano l'esercizio di poteri e facoltà spettanti ad un insieme di più parlamentari. Anche qui, qualora le soglie rimanessero invariate, si introdurrebbero significative preclusioni per le forze politiche medio-piccole.
Il Regolamento della Camera, ad esempio, attribuisce a 30 deputati, o a presidenti di Gruppi che esprimano una pari consistenza numerica, la facoltà di proporre nuovi punti all'ordine del giorno dell'Assemblea (art. 27, c. 2) o di chiedere la votazione a scrutinio segreto (art. 51, c. 2); analogamente avviene nel caso di 20 deputati o capigruppo per la facoltà di chiedere la chiusura della discussione in Assemblea (art. 44, c. 1) o la votazione nominale (art. 51, c. 2).
Il Regolamento del Senato, invece, attribuisce ad 8 senatori la facoltà di proporre l'inserimento di nuovi argomenti nel calendario (art. 55, c. 7) o l'inversione della trattazione degli argomenti iscritti all'ordine del giorno della seduta (art. 56, c. 3), o il potere di presentare emendamenti oltre il termine stabilito dal Presidente (art. 100, c. 5).
Al di là di poteri e facoltà connessi alla organizzazione dei lavori, infine, vi sono altre previsioni che ineriscono più strettamente con le funzioni parlamentari. Basti pensare alla funzione di indirizzo e alla possibilità riconosciuta a 8 senatori o 10 deputati di presentare una mozione (rispettivamente, art. 157 reg. Sen. e art. 110 reg. Cam.).
Si comprende ancor più, quindi, come la riduzione del numero dei parlamentari non sia un esercizio di pura aritmetica, ma sia destinato a influire sull'esercizio di tutte le funzioni dell'organo, per il tramite della composizione degli organi interni o delle prerogative riconosciute ai singoli parlamentari. Contestualmente alla riforma costituzionale, dunque, si rende necessario ripensare molte previsioni dei regolamenti interni. Con l'occasione, però, l'intento riformatore potrebbe non limitarsi solamente alle soglie numeriche, ma potrebbe cogliere l'occasione per operare scelte più radicali, riguardanti ad esempio il numero e le competenze delle commissioni permanenti.

COSTANZA NARDOCCI

Come noto, la proposta di riforma costituzionale in esame si limita a disporre la riduzione del numero dei rappresentanti nei due rami del Parlamento, senza intervenire direttamente sulle funzioni parlamentari.
In assenza di interventi di raccordo con i regolamenti parlamentari, anzitutto, quanto alla costituzione e composizione degli organi interni alle Camere, si pensi ai gruppi parlamentari, ma anche alle Commissioni e alle Giunte, una riduzione numerica dei parlamentari potrebbe avere degli effetti negativi quanto al buon funzionamento delle attribuzioni di cui si vede costituzionalmente investito il Parlamento. In questo senso, la dottrina ha espresso alcune perplessità, osservando che "una così rilevante riduzione del numero dei parlamentari potrebbe peggiorare, anziché migliorare,

l'organizzazione e lo svolgimento dei lavori parlamentari, giacché come detto, i gruppi parlamentari che supererebbero di poco la soglia di sbarramento potrebbero contare su una pattuglia esigua di deputati o senatori da suddividere come detto tra i vari organi collegiali […]" (S. CURRERI).
Laddove, però, come sarebbe auspicabile, la proposta in esame si vedesse accompagnata da un'adeguata rimodulazione delle norme regolamentari di Camera e Senato che interessano il funzionamento interno delle Camere in relazione alle attribuzioni costituzionalmente assegnatele, la riduzione numerica prefigurata dalla riforma non necessariamente dovrebbe leggersi foriera del rischio di ingenerare disfunzioni ovvero effetti eminentemente negativi.
In questo stesso senso, si è espressa anche parte della dottrina che ha posto l'accento sui benefici in termini di "generale maggiore efficienza" (C. FUSARO), che potrebbe seguire alla diminuzione dei suoi componenti.
Sotto questo stesso profilo, peraltro, si ritiene che anche l'accento posto dalla giurisprudenza costituzionale più recente sulla necessità dell'apprestamento di un tempo di discussione adeguato in seno alle due Camere nell'esercizio della funzione legislativa (Corte cost. n. 17/2019) non sembri necessariamente presupporre un elevato numero di componenti le due assemblee. Anzi, probabilmente, una sua diminuzione potrebbe dimostrarsi funzionale a rendere la discussione, come anticipato (si veda, *supra*, domanda n. 6), più trasparente, rendendo maggiormente conoscibile all'esterno e trasparente l'operato degli organi rappresentativi, rafforzando contestualmente la responsabilità politica dell'eletto nei confronti del rappresentato.
Una ultima notazione investe, poi, le attribuzioni delle due Camere in sede di elezione, da parte del Parlamento in seduta comune, del Presidente della Repubblica. La riforma, infatti, non contiene alcuna modifica quanto al numero dei delegati regionali con la conseguenza che si assisterebbe al conferimento in proporzione di un maggior peso al voto espresso da questi ultimi rispetto all'impianto costituzionale attuale. Anche su questo aspetto, forse, si potrebbero immaginare degli interventi di raccordo (C. FUSARO).

ALBERTO RANDAZZO

La riduzione del numero dei parlamentari potrebbe avere ricadute sull'attività delle Camere perché dovrebbero conseguentemente essere ridotti i parlamentari che compongono gli organi interni delle Camere stesse, alcuni dei quali sono già composti da un numero esiguo di soggetti; inoltre i parlamentari potrebbero essere chiamati a partecipare, con le difficoltà che ne possono derivare, a più commissioni e giunte, il che andrebbe a discapito della complessiva funzione che, in particolare, in sede di Assemblea spetta loro. Le funzioni legislativa, ispettiva, di indirizzo e controllo verrebbero svolte da un numero inferiore di soggetti, il che potrebbe indebolire (ma non lo si può dire con certezza) le funzioni delle relative commissioni.

ANTONIO RIVIEZZO

Attualmente, l'Italia vanta l'indice di 1,6 parlamentari ogni 100.000 abitanti; cifre sovrapponibili si registrano in contesti vicini al nostro: la Francia ha un indice di 1,4, la Spagna di 1.3, la Polonia, di 1.4 parlamentari e così via.
La riforma in discorso ridurrebbe il contingente nostrano del 36,5%, abbassando sensibilmente tale

indice.
In termini generali, è quindi immaginabile un aumento del carico di lavoro *pro capite* dei parlamentari (un parlamento deve in effetti occuparsi più o meno delle stesse questioni, quale che sia la sua consistenza numerica) e quindi va messo in conto il rischio di un rallentamento dei lavori, sino all'ipotesi estrema della paralisi dell'istituzione.
Peraltro – una volta adeguati alla nuova configurazione i regolamenti camerali – non è detto che quel che si perderà in termini quantitativi (aumento del carico di lavoro) non possa essere recuperato in chiave di efficientamento.
Studi empirici piuttosto approfonditi sembrano infatti dimostrare come numeri più ridotti comportino anche una diminuzione dei c.d. costi di transazione, che appesantiscono, e di molto, il procedimento decisionale di un organo complesso (i parlamenti certamente lo sono).
In breve, il ridotto contingente dei rappresentanti della Nazione dovrebbe decidere sempre sulle medesime questioni, ma lo potrebbe fare persino più agilmente.
Dire che deciderà meglio – o peggio – è invece altra questione (C. SBAILÒ, *Tagliare il numero dei parlamentari? Si può a condizione di preservare la libertà di mandato*, in *forumcostituzionale.it*, 30 maggio 2019, 4; *contra* v. però G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale*, cit., 12 ss.).
Con specifico riguardo alla funzione legislativa, come detto (*retro* n. 5), sarà importante vedere come la normativa di attuazione calibrerà i rapporti tra iniziative popolari "rinforzate" e attività camerale ordinaria: se verrà lasciato spazio adeguato a quest'ultima (ipotizzando da una a tre proposte popolari al massimo nel quinquennio), l'impatto potrebbe essere tollerabile; in caso contrario – come già segnalato – si potrebbe scivolare, lungo un crinale più o meno ripido, verso una forzata abdicazione del Parlamento alla sua funzione fondamentale.
Riguardo ai poteri ispettivi, le conclusioni mi sembrerebbero simili, atteso che lo strumento più importante attraverso cui tale funzione si esplica è comunque la legge avente a oggetto l'istituzione di commissioni parlamentari *ad hoc* (quanto ai riflessi su mozioni, interrogazioni e interpellanze, rinvio invece alla risposta precedente).
Più complicato è decifrare il quadro con riferimento all'esercizio dei poteri di indirizzo e di controllo in senso stretto: se infatti tutte le revisioni progettate vedessero la luce e se – come a me pare deducibile anche dal lessico riformatore (il parlamentare è un «portavoce») – l'approdo finale è quello di destrutturare la logica rappresentativa del sistema, le Camere risulteranno private del loro compito fondamentale (elaborazione dell'indirizzo di governo del Paese), con l'ulteriore avvertimento che tale compito non sarà più collocabile, come pure si è finora osservato in ottica pragmatica, in capo ai partiti di massa (*retro* nn. 1, 2 e 6).
La questione centrale e che le riassume tutte, infatti, non è a mio avviso tanto quella di spingere verso un sistema parlamentare più economico ed efficiente, quanto quella di evitare di ritrovarsi alfine in uno privo di rappresentatività e di democraticità.
In tal senso, lo snodo determinante concerne la progettata rimozione del libero mandato cui accennavo poc'anzi, la quale – accompagnandosi alla drastica riduzione del numero dei parlamentari – finirebbe per snaturare il Parlamento: «l'introduzione del vincolo mandato – ovvero, di un qualche legame del parlamentare rispetto alla base che lo ha eletto, mediata o non mediata dal partito, attraverso forme di penalizzazione dei cambi di casacca o attraverso forme di *recall* – fa sì che la ricostruzione giuridica della rappresentanza poggi sulla vicinanza dell'elettore all'eletto, sulla prossimità, per cui il numero dei parlamentari diventa direttamente proporzionale rispetto al tasso di rappresentatività del sistema. *Il vincolo di mandato, infatti, fa sì che il parlamentare non rappresenti (in assoluto e in*

prima istanza) la Nazione, bensì certi elettori, certi partiti» (C. SBAILÒ, *Tagliare il numero dei parlamentari?*, cit., 11, enfasi aggiunta).
Così stando le cose, pertanto, l'impatto sulle attività parlamentari tutte potrebbe essere addirittura devastante, poiché la combinazione "riduzione del numero dei parlamentari" + "introduzione del mandato imperativo" finirebbe per scardinare la logica rappresentativa del nostro sistema costituzionale, alterando ovviamente natura e traiettoria delle funzioni (legislativa, ispettiva, di indirizzo e controllo) che – di quella logica – sono espressione.

STEFANO ROSSI

Se si considera in una prospettiva sistematica la proposta di riforma incidente sull'iniziativa popolare, unitamente alla drastica riduzione del numero dei parlamentari e quella attuativa dell'art. 116 Cost., con il riconoscimento di rilevanti forme di autonomia differenziata ad alcune Regioni, ne emerge un quadro complesso che potrebbe prefigurare un "effetto a tenaglia" volto a svuotare il Parlamento del ruolo centrale che è riconosciuto nella Carta fondamentale. Così, in termini intersoggettivi, con il regionalismo differenziato, un'ampia serie di materie viene attribuita alla competenza legislativa delle Regioni sottraendone disciplina e controllo alle Istituzioni centrali, al contempo, in termini interorganici, il Comitato promotore della proposta di iniziativa popolare si potrebbe imporre dettando l'agenda legislativa al Parlamento. In particolare, sotto quest'ultimo profilo, sarà la riforma dei regolamenti parlamentari, con riferimento alla disciplina del procedimento di esame, a chiarire l'influenza della proposta popolare sulla conformazione dei lavori di commissione e d'aula, anche in termini di priorità e calendarizzazione. Tornando invece alla riduzione dei parlamentari si ribadisce come non vi sia correlazione diretta tra diminuzione quantitativa dei membri dell'Assemblea ed efficacia/qualità del lavoro parlamentare. Anzi vi è il rischio che una così recisa riduzione porti ad un peggioramento della capacità delle Camere di organizzare i propri lavori, avendo riguardo in particolare allo svolgimento da parte dei parlamentari di funzioni vitali in una democrazia moderna, quale quella ispettiva, di controllo, di indirizzo e di raccordo istituzionale. La riforma infatti non interviene sulle dinamiche parlamentari, né incide sul bicameralismo perfetto o sul rapporto con l'esecutivo, lasciando inalterati i veri nodi della questione istituzionale: tra cui, ad esempio, la definizione di procedimenti privilegiati per le proposte di iniziativa del governo, al fine di ovviare al fenomeno dell'abuso dei decreti legge, della fiducia accompagnata da maxi-emendamenti. Come sottolineato in dottrina, l'invasione, da parte dell'esecutivo, dei campi afferenti alla sfera legislativa del Parlamento, proprio per le modalità con cui avviene, altro non fa che condurre ad una scarsa qualità della normazione che per tale via viene prodotta, nutrendo il circolo vizioso di sfiducia verso il sistema rappresentativo. Se dunque con la riforma i meccanismi del bicameralismo rimangono inalterati, aumenta altresì il carico di lavoro per il singolo parlamentare con il rischio che questi non riesca ad esplicare in termini efficaci il mandato conferito dagli elettori.

MATTEO TRAPANI

L'impatto sui lavori parlamentari interessa almeno due aspetti: quello quantitativo e quello qualitativo. Il procedimento legislativo, in particolare, che negli ultimi anni ha subito una crisi netta e visibile, risentirà di alcuni effetti la cui entità non è possibile valutare interamente ex ante e in modo astratto.

Sotto l'aspetto quantitativo è evidente fin da ora che le ripercussioni maggiori si potranno verificare al Senato dove le Commissioni (che come sappiamo non hanno solamente una funzione referente) saranno composte da meno di 15 membri con una netta de-rappresentazione dei gruppi minori e una difficoltà di lavoro anche da parte di chi potrà contare su due o tre membri. Tutto ciò rende evidente una difficoltà organizzativa (che, seppur in misura minore, potrebbe investire anche la Camera) e di metodo dato che, come già detto, una riforma puntuale ha molti pregi ma porta con sé il difetto di non modificare il complesso sistema di equilibri che interessa le nostre istituzioni. Una diminuzione così drastica, per rendere veramente efficace il lavoro dei Parlamentari, dovrebbe portare con sé la modifica dei regolamenti, l'eventuale diminuzione del numero delle Commissioni, la valorizzazione dei meccanismi di scelta dei Parlamentari che, come ovvio, saranno senza dubbio maggiormente (forse in modo eccessivo) responsabilizzati in una Commissione dove si potrebbero trovare da soli ad affrontare le tematiche più eterogenee (un'attenzione particolare andrebbe rivolta alle cosiddette commissioni filtro), facendo venire meno quindi sia il pluralismo tipico della dialettica rappresentativa sia la capacità del Parlamentare di poterle affrontare compiutamente.
I dubbi permangono anche sotto l'aspetto qualitativo della funzione legislativa in commissione. Se da una parte il parlamentare risulterà maggiormente responsabilizzato, dall'altra avrà necessità di appoggiarsi ancor di più agli uffici tecnici e di supporto (anche questi sottoposti a numerosi tagli negli ultimi anni) con una evidente implicazione sul rapporto di rappresentanza e sul ruolo del parlamentare. Tutto ciò, sia chiaro, non rappresenta di certo la causa della crisi del parlamentarismo e delle funzioni dei parlamentari dato che questa risulta essere già da tempo in atto e in espansione anche per effetto di numerose criticità nella scelta dei rappresentanti, della sempre maggiore personificazione del leaderismo politico e della scarsa capacità del sistema democratico a utilizzare al meglio le nuove tecnologie come strumento di supporto alla democrazia rappresentativa e non come agorà politico di discussione e decisone, fuori dai contrappesi dei sistemi democratici. Ritorna quindi la questione di fondo: per rendere maggiormente efficiente il parlamento si ritiene sia necessaria la sola diminuzione del numero dei parlamentari o una più ampia riforma di sistema che interessi la legge elettorale, il conflitto di interessi, il sistema dei partiti, i regolamenti parlamentari e il lavoro in commissione, la rimodulazione delle modalità con le quali vengono assegnati fondi per assistenti o collaboratori, unita ad una riflessione seria sulla composizione e la funzione delle due Camere?
Le stesse perplessità, a maggior ragione, potrebbero porsi per la capacità di un Senato così ridotto di poter esercitare funzioni quali quella ispettiva e di controllo. Risulta invece maggiormente garantita la possibilità di esercitare senza sostanziali modifiche la funzione di indirizzo (se non nella parte in cui potrebbe essere maggiormente gravoso per un Parlamentare seguire più questioni da solo e le già evidenziate criticità sul pluralismo e sulla garanzia della presenza delle minoranze) anche se una valutazione potrebbe essere effettuata solo ex post e solamente a seguito delle possibili modifiche regolamentari.
In definitiva la drastica riduzione dei Parlamentari, non potendo rispondere certamente al mero interesse economico (150 Senatori avrebbero anche un costo minore!), rischia di essere incompleta se non discussa nel generale superamento del bicameralismo paritario dato che, allo stato attuale, non è prevista una modifica delle funzioni delle due Camere (anzi si renderebbe il senato eleggibile anche dai diciottenni) ma sostanzialmente si svuota eccessivamente soprattutto il Senato riducendone sia la rappresentanza che la rappresentatività.

***

I PARTECIPANTI AL FORUM

Corrado Caruso, Professore associato di Diritto costituzionale – Università di Bologna; Assistente di studio della Corte costituzionale

Sara Lieto, Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico – Università di Napoli Parthenope

Giuseppe Mobilio, Ricercatore t.d. di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Firenze

Costanza Nardocci, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale – Università degli Studi di Milano

Alberto Randazzo, Ricercatore t.d. di Istituzioni di diritto pubblico – Università degli Studi di Messina

Antonio Riviezzo, Ricercatore t.d. di Diritto costituzionale – Università degli studi di Siena

Stefano Rossi, Dottore di ricerca in Diritto pubblico e tributario nella dimensione europea – Università degli Studi di Bergamo

Silvia Talini, Ricercatrice in Diritto costituzionale – Università degli Studi di Roma Tre

Matteo Trapani, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale – Università di Pisa