

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 pronuncia 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? Ritieni 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? Ritieni 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. Ritieni 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.) - Ritieni 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. 286 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. 293)

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 individuerrebbe 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*

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 pronunciarsi 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 spaccettamento 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:

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? Ritieni 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

ALBERTO RANDAZZO

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 materiae*, 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 infine 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

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 evitare 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.

In secondo luogo, e forse con una portata ancor più dirimente, la soggettivizzazione della dignità della persona minerebbe la condizione di coloro che, affetti ad esempio da una grave disabilità, non siano in grado di autodeterminarsi; a questi ultimi sarebbe dunque precluso, inevitabilmente, il riconoscimento di una qualche dignità, con l'evidente tradimento della vocazione personalista del dettato costituzionale.

Alla luce delle perplessità che solleva l'uso "disinvolto" del concetto di dignità della persona sarebbe stato forse preferibile che la Corte costituzionale utilizzasse l'argomento della vita; quest'ultima, declinata tanto nella sua sacralità quanto in un'accezione qualitativa, avrebbe garantito al malato la possibilità di proseguire la propria esistenza pur nella sofferenza, nella convinzione che la vita stessa sfugga alla disponibilità di ciascuno, o di decidere di portarla a compimento con l'aiuto di un terzo come propria e ultima scelta di valore.

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.

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

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 rinuncia 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

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 “politicalità” 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 “politicalità” 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] concorso di più proposte di legge di iniziativa popolare, [a] loro numero

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*

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.

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 iscritto 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 ritrovi – 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).

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

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.

Pertanto – una volta adeguati alla nuova configurazione i regolamenti camerale – 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

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