



tecniche normative

Diego Baldoni*
**Interventi di piccola manutenzione costituzionale:
elogio del metodo e perplessità nel merito**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Dal contratto alle proposte di revisione. – 3. Manutene-re la Carta. – 3.1. *Sic et simpliciter*. – 3.2. Il *nomen* e il ruolo del Ministero. – 3.3. Minimo comun denominatore. – 4. Criticità teoriche e pratiche. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

L'entrata in carica del Governo Conte è stata preceduta da una lunga fase di decantazione post-elettorale di cui il Presidente della Repubblica è stato in un certo modo il regista, «in grado di mettere tutti d'accordo, "proposte relative ai ministeri" incluse¹». Le cause dello stallo vanno ricercate nella tripolarizzazione del sistema partitico e in una legge elettorale che riproduce nell'emicielo parlamentare, pressoché fedelmente, i *cleavages* emersi dalle elezioni. Il superamento dell'*impasse* è passato attraverso l'iniziativa del MoVimento 5 stelle, che, forte di oltre il 32% dei suffragi, ha deciso di puntare su un accordo di governo suggellato da una sorta di contratto redatto per punti. Dopo il rifiuto a trattare del secondo arrivato, il Partito Democratico, è stato il terzo piazzato, la Lega, a siglare – con non poche difficoltà – il «contratto per il governo del cambiamento»: appellativo attribuito all'accordo dagli stipulanti. I firmatari ne hanno dato pubblica diffusione, sottoponendolo in vario modo ai loro iscritti, sì che, il contratto è divenuto il punto di riferimento dell'azione governativa. Al punto 20 del documento è individuabile la ferma volontà della coalizione di procedere a una pluralità di riforme istituzionali, riassumibili negli *slogan*: "autonomia" per la Lega e "democrazia diretta" per i 5 stelle. Il contratto contiene un nutrito elenco di impegni su temi costituzionali per il «governo giallo-verde» e la sua maggioranza parlamentare, come la riduzione del numero dei parlamentari, l'introduzione di forme di vincolo di mandato, il potenziamento del *referendum* abrogativo attraverso la cancellazione del *quorum* strutturale, l'introduzione di un *referendum* propositivo, l'obbligatorietà della pronuncia del Parlamento sui disegni di legge di iniziativa popolare, la trasparenza del finanziamento ai partiti e alle organizzazioni a scopi politici, l'abolizione del CNEL, l'adeguamento della regola dell'equilibrio di bilancio, il potenziamento del regionalismo differenziato e del principio di sussidiarietà. Forse una lista talmente copiosa da far pensare più a una generica somma di programmi pre-elettorali che non al prodotto della mediazione tra due forze politiche, peraltro non priva di contraddizioni suscettibili di emergere al momento (eventuale) dell'attuazione concreta del programma.

2. Dal contratto alle proposte di revisione

Il 12 luglio dell'anno da poco terminato, il Ministro per i rapporti con il Parlamento Fraccaro, del MoVimento 5 stelle, ha tenuto a battesimo le «riforme del cambiamento» in una seduta congiunta

* Dottorando di ricerca in Diritto – curriculum pubblicistico, Università degli Studi di Genova.

¹ L. TRUCCO, *La "non nomina" di un ministro nell'epoca dei social*, in [la Costituzione.info](http://laCostituzione.info), 10 giugno 2018.



tecniche normative

Camera-Senato delle Commissioni Affari costituzionali sulle linee programmatiche del Governo Conte in tema di riforme istituzionali. In questa occasione è stato possibile constatare come il contratto non rappresentasse appunto una mediazione, ma il tentativo di non scontentare nessuna delle parti interessate; dall'impegnativo elenco sono sorte solo cinque proposte di revisione della Carta, concentrate lungo due principali crinali². Se da una parte, infatti, ci si propone di migliorare l'efficacia dell'attività del Parlamento mediante la riduzione del numero dei parlamentari – sia alla Camera, sia al Senato – d'introdurre il ricorso diretto alla Corte sulle deliberazioni delle Camere in materia di elezioni, cause di ineleggibilità e incompatibilità parlamentari e di decostituzionalizzare il CNEL; dall'altra parte, si ribatte con le proposte volte ad ampliare la partecipazione dei cittadini grazie a un inedito *referendum* propositivo e l'abrogazione del *quorum* strutturale nell'attuale *referendum* abrogativo.

Il 16 ottobre successivo è iniziato presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati l'esame congiunto delle proposte di legge costituzionale (A.C. 1173 e A.C. 726) di maggioranza (On. D'Uva, MoVimento 5 stelle, e altri) e di opposizione (On. Ceccanti, Partito Democratico, e altri) concernenti l'introduzione del *referendum* propositivo. Parallelamente, il 18 ottobre è stato avviato al Senato della Repubblica il percorso per le modifiche agli artt. 56 e 57 in materia di riduzione del numero dei deputati e dei senatori (A.S. 805) sulla base del disegno di legge costituzionale d'iniziativa dei capigruppo del MoVimento 5 stelle Sen. Patuanelli e della Lega Sen. Romeo, nonché delle proposte del Vicepresidente del Senato (A.S. 515, Sen. Calderoli) e di una minoranza senatoriale (A.S. 214, Sen. Quagliariello).

Ambedue le iniziative parlamentari sono state comprese nel programma delle riforme costituzionali che il Governo Conte ha illustrato nella nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (DEF) del 2018; mentre rientrano tra gli impegni da mantenere nei confronti dell'Unione europea la soppressione del CNEL e il ricorso alla Corte rispetto alle deliberazioni assunte dalle Camere in materia di elezioni, il cui esame, tuttavia, sembra essere stato differito a un secondo momento.

3. *Manutenere la Carta*

Il piano delle riforme istituzionali presentato dal Ministro Fraccaro trova i suoi principi ispiratori nel documento del Prof. Spadacini³ che, in qualità di Capo del Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha avviato un ampio dibattito in dottrina.

La *ratio* degli interventi riformatori risiede nell'interpretazione dell'attuale crisi politica come crisi della rappresentanza e non della governabilità, risolvibile rivitalizzando gli istituti di democrazia diretta, così da restituire rinnovata centralità al Parlamento. La concezione si affranca nettamente da quanto sostenuto negli ultimi decenni nei tentativi di revisione, che, nel debole ruolo assegnato dai costituenti al gabinetto di governo, ravvisavano uno squilibrio tra potere legislativo ed esecutivo. L'osservazione di come le difficoltà del nostro sistema istituzionale non nascano «da un *deficit* di governabilità per eccesso di rappresentanza, ma da un difetto di rappresentatività e di capacità decisionale del Parlamento⁴» ha trovato, come raramente è accaduto in passato, larga condivisione tra le forze politiche e in dottrina, eccettuato chi ritiene tale sguardo «una visione

² G. L. CONTI, *Verso una democrazia rappresentativa a trazione diretta?*, in [Astrid Rassegna](#), n. 16 del 2018, 3.

³ Cfr. L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII Legislatura*, in [Astrid Rassegna](#), n. 13 del 2018.

⁴ M. LIBERTINI, *Sulle nuove proposte governative di riforme costituzionali*, in [Astrid Rassegna](#), n. 13 del 2018, 1.



tecniche normative

distorta della pratica democratica in Italia [e che piuttosto] il nostro principale problema è di non avere sedi istituzionali e procedure adatte a garantire le decisioni pubbliche⁵».

3.1. Sic et simpliciter

La convinta adesione si estende dai principi ispiratori alla scelta metodologica di intervento, la quale è ricaduta su quella «microchirurgia costituzionale⁶» che rappresenta una tecnica in antitesi a quella adoperata per i progetti di «riforme napoleoniche di Berlusconi (2005) e Renzi (2016) [...] e già questa è una cautela contro nuove Waterloo⁷». Del resto, è lo stesso punto 20 dell'accordo di governo che evidenzia la necessità di «interventi limitati, puntuali, omogenei, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali distinte ed autonome», così da non incappare in quegli «errori di impostazione⁸» con cui i Governi Berlusconi II e Renzi fallirono nelle volontà di revisione. Giova il confronto con il passato per operare interventi con quello spirito parsimonioso proprio del Parlamento della «Prima Repubblica», condividendo con l'interezza delle forze politiche la modifica di una Carta che i partiti in seno alla Costituente contribuirono a redigere congiuntamente. Il fatto che per lungo tempo non siano mai state apportate revisioni di modesta portata – per permettere alla Carta di restare attuale nel tempo –, non può giustificare interventi abnormi e straordinari in un sol colpo, consistenti in «leggi costituzionali aventi un contenuto *omnibus* [che] violerebbero sia il principio democratico (art. 1 Cost.) sia la libertà di voto (art. 48 Cost.) dei partecipanti all'eventuale *referendum* confermativo⁹». Scongiurando simili interventi, si garantirebbe altresì all'elettorato l'opzione di accordare una «preferenza piena ed intera¹⁰» nell'eventualità di un *referendum* confermativo e sembra essere proprio questo il significato del «rispetto rigoroso e non solo formale dell'art. 138 Cost.¹¹» che appare come quel *fil rouge* che tiene insieme il *corpus* delle revisioni proposte.

3.2. Il nomen e il ruolo del Ministero

Nel *modus operandi* adottato in questa XVIII Legislatura riecheggia lo spirito di Calamandrei che immaginava come «nella preparazione della Costituzione, il governo non deve avere alcuna ingerenza [...]. Nel campo del potere costituente il governo non può avere alcuna iniziativa, neanche preparatoria [...]. Quando l'Assemblea discuterà pubblicamente la nuova Costituzione, i banchi del governo dovranno essere vuoti». Oggi i banchi dell'esecutivo non sono senz'altro vuoti, ma lasciare che la traduzione delle riforme immaginate avvenga mediante un'iniziativa

⁵ R. BIN, *Poche cose, poco utili (in margine al programma di riforme costituzionali nella XVIII legislatura)*, in *Astrid Rassegna*, n. 15 del 2018, 3.

⁶ S. F. REGASTO, *Prime osservazioni sulle prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Astrid Rassegna*, n. 14 del 2018, 1.

⁷ M. AINIS, *Referendum meglio tardi che mai*, in *L'Espresso*, 27 gennaio 2019.

⁸ E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3 del 2018, 590.

⁹ A. PACE, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano ed europeo*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, CEDAM, Padova, 2017, 53.

¹⁰ A. CERRI, *Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale patrocinati dal Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in *Astrid Rassegna*, n. 14 del 2018, 1.

¹¹ L. SPADACINI, *Prospettive di riforma*, cit., 1.



tecniche normative

parlamentare e non governativa ha permesso alla dottrina di evocare l'idea di un semplice «patrocinio¹²» per qualificare l'apporto del Ministero per i rapporti con il Parlamento. L'atteggiamento di profondo rispetto per la discussione parlamentare è stato mantenuto dal Ministro anche durante l'esordio in Aula della discussione generale sul *referendum* propositivo, con il ripetuto rifiuto di effettuare interventi in Assemblea in qualità di rappresentante del Governo e di esprimere un parere sugli emendamenti presentati. Tuttavia, tra gli studiosi non manca chi rileva come le riforme «di iniziativa parlamentare (e non governativa) [sono] un fatto quasi formale e per lo più smentito dalla storia patria». Sia concesso di poter non annoverare gli esempi citati¹³ quali validi elementi corroborativi di questa tesi: correggere o integrare talune disposizioni diffusamente riconosciute come distorsioni o mancanze *ab origine* del testo costituzionale è intervento ben diverso da un'organica ristrutturazione della Carta. Eppure, ci fu un tempo nel quale anche una concezione di “grande riforma” non pareva poter essere slegata dagli eletti dal popolo e ne furono prova la “Commissione Bozzi”, la “bicamerale De Mita-Iotti” e la “bicamerale D'Alema”. Fu con il Governo Berlusconi II che un esecutivo comincia a intestarsi l'iniziativa di una revisione, mutando così l'idea che modificazioni di tale natura dovessero essere portate avanti dai parlamentari e con la necessaria condivisione dell'opposizione. La Costituzione divenne terreno di scontro politico e, a distanza di dieci anni, sarà il governo Renzi a impostare l'intervento sulla Carta come questione centrale dell'azione dell'esecutivo.

In realtà, benché l'impegno formale non produsse effetti sostanziali, fu con il Governo Andreotti VI che si registrò la prima attenzione di un esecutivo verso le riforme istituzionali attraverso l'istituzione di un ministero *ad hoc* senza portafoglio. Non restò per nulla un caso isolato, perché, fatta eccezione per tre casi¹⁴, tutti i diciotto governi successivi hanno confermato il dicastero. Dunque, l'intento di intervenire in materia non si manifestò più con la semplice nomina di un ministro, ma piuttosto con il rafforzamento della denominazione del ministero che arrivò a includere proprio l'auspicio «per le riforme istituzionali». La tendenza ha trovato oggi conferma anche nel *nomen* del dicastero che vede al vertice il Ministro Fraccaro, grazie alla caratterizzante aggiunta «per la democrazia diretta».

3.3. *Minimo comun denominatore*

La scelta dei temi su cui concentrare gli interventi, se da un lato non può che soddisfare i più poiché comprende esclusivamente un terreno già battuto e condiviso in passato, dall'altro lato sconta inevitabilmente il limite di un «approccio *piecemeal*¹⁵», eludendo le questioni centrali del nostro sistema costituzionale quali il bicameralismo perfetto, oggetto dell'ultimo tentativo di revisione, oppure una riforma del Titolo V, oggetto di un vistoso fallimento applicativo dell'unica “grande riforma” non bocciata in un *referendum* confermativo. Non solo, appare paradossale come una forza particolarmente innovativa come il MoVimento 5 stelle non abbia avanzato alcuna

¹² A. CERRI, *Osservazioni*, cit., 1.

¹³ Si tratta della l. cost. n. 1/1961 per la provvisoria assegnazione di 3 senatori a 6 comuni del triestino; della l. cost. n. 2/1963 che individua un numero determinato di deputati (630) e senatori (315) ed equipara la durata delle due Camere in cinque anni; della l. cost. n. 1/1967 volta a riconoscere l'estradizione per il solo reato di genocidio; della l. cost. n. 1 del 2003 per promuovere le pari opportunità tra donne e uomini.

¹⁴ Si tratta del Governo Amato, del Governo Monti e del Governo Gentiloni.

¹⁵ R. BIN, *Poche cose*, cit., 1.



tecniche normative

proposta in tema di strumenti telematici nell'espressione del voto referendario¹⁶, nonché il rispetto nel tempo degli esiti referendari¹⁷ che i grillini avevano viepiù invocato in tema di acqua pubblica, una delle loro cinque stelle; ancor più evidente è il rammarico nella dottrina per non scorgere alcun auspicabile intervento sul sistema di voto degli italiani all'estero¹⁸ che ha registrato gravi e ripetute violazioni in ordine al rispetto dei principi *ex art. 48 Cost.* Ancor più semplicemente si sarebbe potuto correggere l'art. 114 Cost. e mettere fine all'esistenza delle province e valorizzare le conferenze Stato-Regioni e Stato-Comuni. Per contro, è del tutto soddisfacente non scorgere alcuna proposta in ordine all'introduzione di forme di vincolo del mandato parlamentare come prospettato dal contratto; sembra esser prevalsa l'idea di non eliminare un principio cardine dell'ordinamento liberal-costituzionale, ossia offrire una soluzione autoritaria al reale e atavico problema del trasformismo.

4. Criticità teoriche e pratiche

Se si volesse individuare il tratto comune fra tutte le revisioni costituzionali proposte negli ultimi trent'anni, ebbene questo non potrebbe che essere la riduzione del numero dei parlamentari. Stante la diffusa insofferenza nell'elettorato per l'ammontare dei costi (*rectius*, sprechi) della politica, il tema ha presa facile, ma sarebbe riduttivo porlo in discussione come un mero risparmio; questo abbassamento del numero dei parlamentari, da 630 a 400 alla Camera e da 315 a 200 al Senato, garantirebbe anche di «aumentarne il prestigio e migliorare l'efficienza del Parlamento¹⁹». Non così automatico, come lasciano intendere i proponenti, sarebbe affrontare tale riduzione a legge elettorale immutata, poiché ciò implicherebbe una ridefinizione di tutte le circoscrizioni elettorali, eventualmente con delega legislativa; mentre non può che essere giudicata come allarmante «la sola ipotesi che alla fine intervenga il Governo con decreto-legge²⁰» in una materia per la quale l'ultimo comma dell'art. 72 Cost. pone anche una riserva di assemblea. A tal proposito, c'è chi suggerisce un secco dimezzamento del numero degli eletti²¹ per affrontare minori difficoltà nella modifica del c.d. «Rosatellum-bis». Tuttavia, un decremento di tale livello porterebbe il numero totale degli eletti al di sotto della media europea²² e comprimerebbe ulteriormente la rappresentatività dei collegi elettorali «in un momento in cui le istituzioni rappresentative sono già percepite come lontane dai rappresentati²³», ma del resto, si osserva come sia politicamente da escludere che si possano «approvare riduzioni più drastiche o l'abolizione del bicameralismo, dopo le lacerazioni che si sono vissute con il referendum del 4 dicembre 2016²⁴».

Unanime e senza alcuna eccezione è l'atteggiamento delle forze politiche e della dottrina nei confronti del CNEL, organo che in settant'anni di tempo non è mai minimamente riuscito a

¹⁶ M. LIBERTINI, *Sulle nuove proposte*, cit., 5.

¹⁷ S. F. REGASTO, *Prime osservazioni*, cit. 4.

¹⁸ S. PASSIGLI, *Le proposte di riforma del governo Conte: luci ed ombre*, in *Astrid Rassegna*, n. 14 del 2018, 3; Sul punto, R. BIN, *Poche cose*, cit., 5 e S. F. REGASTO, *Prime osservazioni*, cit., 2.

¹⁹ G. L. CONTI, *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII Legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3 del 2018, 4.

²⁰ R. BIN, *Poche cose*, cit., 5.

²¹ S. F. REGASTO, *Prime osservazioni*, cit., 2.

²² Cfr. Servizio studi Senato della Repubblica, *Riduzione del numero dei parlamentari - Dossier n. 71 - XVIII legislatura*, nel sito telematico del [Senato](#).

²³ S. PASSIGLI, *Le proposte*, cit., 3.

²⁴ M. LIBERTINI, *Sulle nuove proposte*, cit., 6.



tecniche normative

palesarsi come soggetto di rilievo costituzionale, fallendo nel ruolo di portatore degli interessi specifici che dal mondo del lavoro si sarebbero dovuti indirizzare verso il legislatore. Piuttosto, è più che discutibile la previsione di una decostituzionalizzazione del Consiglio, in luogo di una soppressione *tout court*, che lascia intendere come nel nostro paese, prima di eliminare anche il più inutile degli organi, si debba sempre e comunque passare per una fase interlocutoria; ma se parte della dottrina trova la soluzione «priva di senso²⁵», per altra parte essa è «brillante²⁶» poiché ne demanda il destino alla legge ordinaria che potrà scegliere come rivitalizzare l'Assemblea.

Per antichissima tradizione, il Parlamento ha sempre goduto di un'eccezione nell'applicazione del principio *nemo iudex in causa propria*. Recentissime pronunce della Corte costituzionale sul tema²⁷, disegnando «il nuovo vestito dell'autodichia²⁸», hanno suggerito all'Aula di modulare tale prerogativa *à la côté* dell'insindacabilità parlamentare di cui altre sentenze²⁹ ne scongiurarono il carattere di privilegio. Di tal maniera, i riformatori vorrebbero introdurre un giudizio di impugnazione per la verifica dei titoli dinnanzi ai giudici costituzionali. Il largo consenso sulla proposta sembra superare la «radice dogmatica forte³⁰» che vedeva nel rappresentante del popolo l'unico giudice della sua sovranità. Resta però senza risposta il quesito che propone di interrogarsi sull'effettiva possibilità che quindici giudici riescano a svolgere un lavoro così delicato che graverebbe altresì la Corte di un onere ulteriore. Il nuovo compito sarebbe il riconoscimento delle qualità garantistiche della Corte, ma anche un forte rischio per l'accentuazione dello scontro politico. Tuttavia, la natura pressoché giurisdizionale di tal compito renderebbe la sua finalità «ontologicamente connessa soltanto alla salvaguardia di un diritto (politico) soggettivo³¹».

Pare opportuno affrontare congiuntamente l'analisi delle proposte in tema di *referendum* che porterebbero all'abrogazione del *quorum* strutturale, così come attualmente formulato, e all'introduzione di una nuova specie del *genus*: la consultazione popolare propositiva. Essa si prefigge la finalità di garantire, al sempre più disaffezionato elettore, la certezza di «un esito positivo o negativo, [che] comunque non possa concludersi con il sostanziale non liquet³²». Entro diciotto mesi dalla presentazione da parte di almeno cinquecentomila elettori di una proposta di legge, il Parlamento sarà obbligato ad approvarla e, qualora la ignorasse o approvasse un testo difforme e non condiviso dal comitato referendario, si aprirebbero le porte per un'inevitabile consultazione popolare; anche se c'è chi sostiene la piena validità di una «opzione zero³³», la quale fornisca all'elettore la possibilità di rifiutare sia la proposta del comitato referendario che il testo necessariamente elaborato dall'Aula. Opportuno è risultato l'intervento dell'Aula per escludere il voto popolare sia sulla controproposta parlamentare, che nel caso di modifiche parlamentari meramente formali³⁴, attraverso l'individuazione di un organo terzo³⁵ che possa scongiurare un

²⁵ R. BIN, *Poche cose*, cit., 2.

²⁶ M. LIBERTINI, *Sulle nuove proposte*, cit., 3.

²⁷ Cfr. sentenze nn. [213](#) e [262](#) del 2017 e [n. 120 del 2014](#) della Corte costituzionale.

²⁸ Cfr. L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1 del 2018.

²⁹ Cfr. le cc.dd. «sentenze Sgarbi» nn. [10](#) e [11](#) del 2000 della Corte costituzionale (sul punto, P. COSTANZO, *La "giurisprudenza Sgarbi" alla ricerca di un punto fermo*, in *Danno e responsabilità*, 2000, 387).

³⁰ G. L. CONTI, *Verso una democrazia rappresentativa a trazione diretta?*, cit., 4.

³¹ R. DI MARIA, *La ricorribilità dei giudizi delle Camere in materia di elezioni: sancta sanctorum, "zona franca" o "zona d'ombra" della giustizia costituzionale? Brevi considerazioni de jure condendo*, in *Astrid Rassegna*, n. 16 del 2018, 16.

³² R. BIN, *Poche cose*, cit., 5.

³³ M. LIBERTINI, *Sulle nuove proposte*, cit., 5.

³⁴ Cfr. emendamento 1.901 Commissione.



tecniche normative

referendum nel caso di un *idem sentire*. Dunque, si tratterebbe di una vera e propria «nuova forma di legislazione popolare non limitata ad un atto unidirezionale, di legislazione negativa³⁶», affrancandosi così dal *referendum* abrogativo, ma approssimandosi a quest'ultimo quanto all'estensione all'intera Carta dei parametri del controllo preventivo di costituzionalità³⁷ e quanto al numero di firme richieste. Ulteriore compito per la Corte costituzionale sarebbe quello di verificare, già al raggiungimento delle duecentomila firme, l'ammissibilità del quesito³⁸.

Su questa proposta si è innestato un ampio dibattito per l'assenza di un *quorum* strutturale che, nelle intenzioni dei proponenti, sarebbe dovuto essere pari a zero. Pur riconoscendo adeguata la necessità di modifica del *quorum*, desta perplessità il suo totale venir meno e in molti si sono spinti a ipotizzarne un abbassamento (ad esempio 35-40% degli elettori³⁹) che consideri un'astensione fisiologica senza però sterilizzarne gli effetti. Stante la creazione in seno alla maggioranza parlamentare di una divisione sul punto, si è accettata la soluzione prospettata dall'opposizione in Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati⁴⁰ di introdurre un "*quorum* approvativo" pari a un quarto degli aventi diritto. La suddetta soglia è da intendersi innestata anche nella proposta di cancellazione del *quorum* strutturale dal *referendum* abrogativo⁴¹, così da creare un allineamento tra le due tipologie di consultazione popolare. Ben avrebbe potuto il Partito Democratico, autore della proposta emendativa in oggetto, rispolverare quanto approvato nella XVII Legislatura all'interno della riforma costituzionale⁴²: la proposta soggetta a *referendum* sarebbe stata approvata qualora avesse partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto o, se avanzata da ottocentomila elettori, sarebbe stata sufficiente la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati, stante il raggiungimento della maggioranza dei voti validamente espressi. Ciò avrebbe indubbiamente legato la soglia – piuttosto che a una cifra della quale non si conosce la *ratio* – a un criterio oggettivo e razionale, mantenendo tuttavia il *quorum* strutturale per i quesiti sostenuti da un numero di firme compreso tra cinquecento e ottocentomila: una sorta di *referendum* a «geometria variabile⁴³». Una mera riduzione, in luogo di una coscienziosa rimodulazione, continuerà perciò a dar spazio al «partito dell'astensione⁴⁴», mediante la facoltà di plurimi richiami a disertare le urne, «una minoranza organizzata [potrà ancora] impedire alla maggioranza del corpo elettorale di decidere⁴⁵».

Inopportuna sembra la scelta di ampliare così notevolmente il contenuto dell'articolo 71, quando all'opposto sarebbe stato più in linea con lo stile della Carta una formulazione di principio che rimandasse una compiuta disciplina a una legge ordinaria rinforzata, integrata per taluni aspetti

³⁵ Cfr. subemendamento 0.1.900.16 riformulato on. MIGLIORE (Partito Democratico).

³⁶ E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa*, cit., 595.

³⁷ Cfr. emendamento 1.901 Commissione.

³⁸ Cfr. emendamenti 1.173 e 1.175 on. SPERANZA (Liberi e Uguali), 1.184 on. GIORGIS (Partito Democratico) e 1.185 on. LUCASELLI (Fratelli d'Italia).

³⁹ S. PASSIGLI, *Le proposte*, cit., 5.

⁴⁰ Cfr. emendamento 1.215 on. CECCANTI (Partito Democratico).

⁴¹ Cfr. emendamento 1.215 on. CECCANTI (Partito Democratico).

⁴² Cfr. C. PINELLI, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa*, in *Astrid Rassegna*, n. 3 del 2019.

⁴³ P. COSTANZO, *Quale partecipazione popolare nel d.d.l. di riforma costituzionale (c.d. Renzi-Boschi)*, in P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, Giappichelli, Torino, 2015, 19.

⁴⁴ C. PINELLI, *Considerazioni sulle proposte di riforme costituzionali nella XVIII Legislatura*, in *Astrid Rassegna*, n. 14 del 2018, 4.

⁴⁵ A. MORRONE, *L'invito a disertare le urne, tra storia, costituzione e regole di correttezza costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3 del 2003, 597.



tecniche normative

procedurali dai regolamenti parlamentari⁴⁶. Se non altro, è stato raccolto l'invito delle minoranze a prevedere una maggioranza assoluta per l'approvazione della legge attuativa del nuovo art. 71 Cost.⁴⁷, la quale disciplinerà – tra le diverse questioni – anche la previsione di un numero massimo di proposte popolari da sottoporre all'esame delle Camere⁴⁸ e la garanzia di un'uguale conoscibilità della proposta di iniziativa popolare, di quella approvata dalle Camere e della normativa vigente⁴⁹.

Se da una parte la Corte potrebbe cogliere nell'introduzione del *referendum* propositivo un'occasione per «costruire un modello [per l'] ammissibilità di quesiti “manipolativi” [...] riportando quello abrogativo nell'ambito del suo originario significato⁵⁰», d'altra parte questa modifica sull'istituto referendario pone un rischio colto da diverse forze politiche e da gran parte della dottrina, ossia che una necessaria rivitalizzazione degli strumenti di democrazia partecipativa possa sferrare un «colpo mortale⁵¹» alla democrazia rappresentativa: un modello decisionale oscillante tra due soluzioni alternative estreme, nel rifiuto del terreno intermedio di un Parlamento quale luogo della sintesi. Tuttavia, non sembrano realistiche le ipotesi avanzate nella discussione sulle linee generali in Assemblea in ordine al timore che con questa revisione «saranno proprio le *lobby* organizzate che riusciranno a trarne dei vantaggi⁵²», per quanto tale asserzione possa essere supportata da un confronto con il metodo californiano⁵³. Infatti, oltreoceano esiste una regolamentazione in grado di garantire il massimo livello di trasparenza dei portatori di interessi e pertanto il paragone non sembra pertinente; l'idea che delle strutture che cercano in ogni modo di celare la loro presenza possano palesarsi in una lunga e dispendiosa raccolta firme, pare non molto aderente alla realtà.

Questo strumento “non negoziabile” per i membri del Parlamento somiglia molto a un rimedio estremo attraverso il quale mettere con le spalle al muro quei rappresentanti del popolo che, dall'esordio dell'epoca repubblicana, hanno lasciato pressoché prive di interlocuzione le istanze provenienti dal popolo⁵⁴: d'ora in avanti, «l'unica cosa che il Parlamento non potrebbe fare è mettere nel cassetto e ignorare l'iniziativa popolare⁵⁵».

5. Considerazioni conclusive

Non si può che accogliere di buon grado l'approccio metodologico utilizzato che, già da sé, valorizza l'emiciclo parlamentare. Del resto, la maggioranza a sostegno del primo governo della XVIII Legislatura è composta esclusivamente da forze politiche che rappresentano una rottura con gli ultimi quattro governi degli ultimi sette anni e non ci si poteva che attendere discontinuità. D'altronde, dati gli esiti referendari del 2006 e del 2016, sarebbe stato potenzialmente fallimentare porsi di fronte ai temi costituzionali più divisivi con una presenza in prima linea dell'esecutivo. È

⁴⁶ R. BIN, *Poche cose*, cit., 3.

⁴⁷ Cfr. emendamento 1.249 on. CECCANTI (Partito Democratico).

⁴⁸ Cfr. emendamento 1.903 Commissione.

⁴⁹ Cfr. subemendamento 0.1.900.51 riformulato on. CECCANTI (Partito Democratico).

⁵⁰ S. F. REGASTO, *Prime osservazioni*, cit., 4.

⁵¹ G. L. CONTI, *Il futuro dell'archeologia*, cit., 10.

⁵² L. MILANATO (Forza Italia), *Resoconto stenografico della seduta del 16 gennaio 2019 - XVIII Legislatura*, nel sito telematico della [Camera dei deputati](#).

⁵³ A. CECCONI (Misto), *Resoconto stenografico della seduta del 16 gennaio 2019 - XVIII Legislatura*, cit.

⁵⁴ Cfr. *Leggi di iniziative popolare, dimenticate dalla nostra politica*, all'indirizzo telematico blog.openpolis.it, 31 ottobre 2014.

⁵⁵ V. ONIDA, *Timori eccessivi sul referendum propositivo?*, in *Astrid Rassegna*, n. 2 del 2019, 3.



tecniche normative

proprio nella scelta di intervenire laddove si palesa una larga condivisione a tracciare un percorso finalizzato a togliere la Costituzione dalla contesa politica per tornare a elevarla a patrimonio collettivo.

Occorre però sciogliere le perplessità più evidenti, in particolare nelle proposte attualmente all'attenzione delle Camere. Dotare di nuova linfa gli istituti di democrazia partecipativa rappresenterebbe un "cavallo di Troia" per la democrazia rappresentativa – sotto il cui edificio taluni ravvisano «una bomba ad orologeria⁵⁶» – qualora il *referendum* non fosse considerato alla stregua di un «fattore eccezionale di correzione e integrazione del sistema, una sorta di *extrema ratio* in grado di condizionare i processi politici⁵⁷». Una chiara formulazione dei nuovi compiti della Corte è resa necessaria dal rischio che una proposta di legge incostituzionale «possa essere sottoposta agli elettori, potenzialmente contrapponendo non volontà popolare e Parlamento ma volontà popolare e Costituzione⁵⁸». Altrettanto chiara deve essere la libertà da garantire all'Assemblea, nella preteritorietà del termine di approvazione della legge di iniziativa popolare, di non essere privata delle sue facoltà di legiferare sulla materia «rivendicata⁵⁹» dall'iniziativa popolare. Infine, è da scongiurare un ricorso – senza alcun precedente – alla decretazione d'urgenza per l'adeguamento della legge elettorale dinnanzi a una riduzione del numero degli eletti alla Camera e al Senato. Problematica sarebbe anche l'attuazione di una delega legislativa per perseguire il medesimo fine nel caso di scioglimento delle Camere tra la data di entrata in vigore della legge costituzionale modificativa del numero dei parlamentari e la data di entrata in vigore del decreto legislativo chiamato alla rideterminazione dei collegi: «una tale evenienza, infatti, per quanto "improbabile" va comunque messa in conto, specie se si pensa alle complicazioni (spec., a seconda della formulazione del quesito) che potrebbero derivare nell'ipotesi di uno svolgimento della consultazione referendaria (*ex art. 138 Cost.*)⁶⁰».

Di certo, dopo questa Legislatura, nessuna forza parlamentare potrà più dire di essere immune di fronte a una volontà di cambiare la Costituzione, questione ormai ineludibile per un Parlamento che è appena all'inizio di una serie di interventi di piccola manutenzione costituzionale.

⁵⁶ V. LIPPOLIS, *Luci ed ombre nella riforma costituzionale di Fraccaro*, in [formiche](#), 9 febbraio 2019.

⁵⁷ C. DE FIORES, *Ragioni e virtù del quorum di partecipazione nel referendum abrogativo*, in *Politica del diritto*, n. 3 del 2000, 474.

⁵⁸ V. ONIDA, *Timori eccessivi*, cit. in [Astrid Rassegna](#), n. 2 del 2019, 2.

⁵⁹ U. DE SIERVO, *Un testo di riforma costituzionale che necessita di radicali revisioni*, in [Astrid Rassegna](#), n. 2 del 2019, 4.

⁶⁰ L. TRUCCO, *Audizione in merito al d.d.l. n. 881 su "Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari"* (Commissione Affari Costituzionali del Senato – 29 novembre 2018), in [Consulta OnLine](#), [Studi 2019/I](#), 15.