

LA LEGISLATURA DEL CAMBIAMENTO ALLA RICERCA DELLO SCETTRO:  
BREVI CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE\*

**ANDREA CARDONE\*\***

**Suggerimento di citazione**

A. CARDONE, *La legislatura del cambiamento alla ricerca dello scettro: brevi considerazioni conclusive*, n. 2/2019.  
Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il presente contributo costituisce la rielaborazione delle conclusioni tenute al Convegno “La legislatura del cambiamento alla ricerca dello scettro”, svoltosi il 20 marzo 2019 presso l’Università degli Studi di Camerino.

\*\* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Firenze.  
Contatto: [andrea.cardone@unifi.it](mailto:andrea.cardone@unifi.it)

1. Non è mai facile concludere convegni che regalano numerosi spunti di riflessione, come nel caso della giornata di studi i cui atti sono pubblicati in questo “Speciale” della Rivista. Ancor meno lo è quando tali conclusioni vanno rassegnate in forma scritta godendo della possibilità di leggere i testi definitivi delle relazioni esposte. L’articolazione scritta del pensiero, infatti, arricchisce non solo il ricordo di ciò che si è annotato in seduta, ma anche il percorso argomentativo in sé, non più astretto dai tempi. Ancor più opportuno diviene, quindi, tornare alle relazioni e da esse prendere le mosse.

In apertura del Convegno, Paolo Bianchi ha fatto il punto sulla storia delle riforme costituzionali in Italia, mettendo in relazione le proposte di riforma attualmente pendenti in Parlamento con quelle del passato, anche non recente. Alla base di tale riflessione vi è la ricostruzione di quella che viene considerata una lotta per la Costituzione, “o piuttosto la lotta contro la Costituzione vigente” e della conseguente idea del “rigetto della Costituzione radicata in componenti significative del sistema dei partiti”. In particolar l’A. sottolinea la necessità di guardare, più che alle proposte in discussione, “all’uso che se ne è fatto e gli effetti sulla tenuta del tessuto costituzionale”; effetti che sembrano tradursi in una vera e propria delegittimazione della Carta fondamentale. In questa chiave l’A. ricostruisce l’intera storia repubblicana a partire dalla prima legislatura in cui “si palesa un approccio selettivo della maggioranza parlamentare, che affronta il tema dell’attuazione del dettato costituzionale in chiave squisitamente politica”, secondo “una lettura riduzionista, intesa a vedere nella Carta un mero atto di indirizzo rivolto ad un legislatore che manteneva, come nella lunga stagione dello Statuto, la piena discrezionalità sull’*an* oltre che sul *quomodo*” (pag. 3).

L’A. ripercorre, poi, le varie fasi della realizzazione del disegno repubblicano, dall’“ostruzionismo della maggioranza” al “disgelo costituzionale”, soffermandosi, in particolare, sugli anni ’70, “il punto forse più alto dell’impegno” ma “anche il periodo nel quale l’ininterrotto conflitto sulla Costituzione cambia di segno”. Si osserva, infatti, che “se nei decenni precedenti lo scontro aveva ad oggetto quali parti del testo dovessero avere attuazione prioritaria e come esse dovessero essere attuate; se a quel confronto era rimasta estranea la destra, quel periodo segna l’attribuzione di piena dignità ad argomenti espressamente rivolti a contestare l’attualità del dettato costituzionale e a proporre un radicale mutamento, in nome di principi nuovi, dei quali si assume al contempo la contrarietà (o incompatibilità) rispetto alla Costituzione vigente, oltre che la legittimità, in un quadro politico che evidentemente inizia a cambiare” (pag. 7). Accanto all’emergenza terrorismo e alla sua pesante eredità, che consiste nell’acquisita consapevolezza della fragilità del quadro dei diritti fondamentali, inizia la riflessione sulla necessità di modificare l’“architettura istituzionale del paese”, di cui l’A. ricostruisce i

principali passaggi: dal dibattito sviluppatosi all'interno del Partito Socialista in seguito all'elezione di Craxi alla segreteria nel 1976<sup>1</sup> – rilevando come “un problema – per quanto importante – di equilibri politici interni alla coalizione, da questione inerente al sistema dei partiti si trasformi in denuncia della crisi irreversibile delle istituzioni” – al decalogo “Spadolini” del 1981, per arrivare fino alla Commissione Bozzi del 1983. Bianchi osserva, assai opportunamente, che “le principali conseguenze di questa intensa stagione di dibattito non si collocano perciò sul versante riforme, vagheggiate, proposte, discusse, ma mai approvate, bensì su quello della cultura costituzionale”. Si “collauda l'impiego del tema “riforme istituzionali” come strumento di propaganda politica e come merce di scambio nelle trattative per la formazione degli esecutivi. La bandiera della Grande Riforma è fatta propria dai partiti laici in chiave antidemocratica, e le proposte si rivelano funzionali alla contrapposizione tra un parlamentarismo che si descrive impaludato in pratiche consociative e un futuribile presidenzialismo decisionista”. “Inoltre, si supera – verrebbe da dire, definitivamente – la questione dell'attuazione costituzionale per introdurre quella di una nuova – e necessariamente diversa – Costituzione. Infine (ma a mio parere è questo il principale risultato) si trasferisce la responsabilità del cattivo governo, dell'instabilità politica, della legislazione farraginoso, dagli attori principali della scena istituzionale, i partiti politici, alla Costituzione: i fallimenti non sarebbero da addebitare ai parlamentari, ai ministri, ai partiti, ma al dettato costituzionale, che li avrebbe posti in condizione di non poter governare, legiferare, sviluppare i loro programmi” (pag. 11). Per l'A. il solco è ormai tracciato e gli eventi che seguiranno, a partire dal messaggio alle Camere del Presidente Cossiga del 26 giugno 1991, non costituiscono altro che un naturale sviluppo di queste premesse.

2. La relazione di Laura Buffoni si occupa della ricorrente proposta di abrogazione dell'art. 99 della Costituzione e di soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Prende le mosse dalla critica metodologica all'argomento economico, su cui per lo più si fondano i giudizi di ‘scarsa funzionalità’ del Cnel. La logica della funzionalità, del funzionamento, non pertiene però alla scienza giuridica e specificatamente al diritto costituzionale, che non si pone il problema economico dell'utilità, degli ‘effetti’, della ‘potenza’ di un organo e delle sue funzioni, ma conosce della conformità del proprio oggetto, delle norme, a parametri precostituiti. Riconduce, quindi, i termini della questione a quelli del diritto costituzionale e, specificatamente, della forma di governo rappresentativo, considerato che il dibattito sul Cnel in Assemblea costituente nasce proprio come parte della

<sup>1</sup> G. AMATO, *Riforma dello Stato e alternativa della sinistra*, in *Mondoperaio*, Vol. 30, n. 7-8, 1977, 45 ss.

discussione sulla rappresentanza. Nello specifico, indaga la dottrina della rappresentanza sottesa alla «rappresentanza delle categorie produttive». La questione di diritto costituzionale che pone è la tenuta concettuale e dogmatica della differenza di quella rappresentanza rispetto a quella politico-parlamentare, su cui poggia il disegno costituzionale di separazione tra gli artt. 55-58 e 99. La rappresentanza delle categorie produttive distinta da quella politica generale del Parlamento, su cui si è fondata la costituzionalizzazione del Cnel, presuppone, infatti, la alterità, la differenza ontologica, esistenziale, tra l'economico-sociale e il politico. Per l'A. il punto critico è esattamente il presupposto da cui muove quella rappresentanza. Solo se si considera la relazione tra rappresentanza economica e politica, tra homo *oeconomicus* e cittadino, come rapporto tra due grandezze distinte e autonome ha senso logico la rappresentanza di categorie produttive come 'integrazione' della rappresentanza politico-parlamentare. Se, invece, come sostiene l'A., quel rapporto è una simbiosi tra categorie che si sovrappongono e confondono, la rappresentanza economica, separata e non elettiva, è inutile, perché ripete quella politica, e priva di senso in un governo rappresentativo democratico, del popolo. Se, comunque, si considera l'economico distinto dal politico, la rappresentazione del primo, accedendo alla struttura teoretica della rappresentanza svelata dalla teologia politica, è impossibile, perché l'economico, in quanto ordine immanente, datità, è privo di forma rappresentativa, che implica sempre una eccedenza, una trascendenza. Solo su questa base teorica e dogmatica, l'A. alla fine prova a 'valutare', con il metro del giurista, l'idoneità del Cnel a soddisfare le prestazioni rappresentative richieste dal testo costituzionale.

3. Il lavoro di Gian Luca Conti è dedicato, invece, alla riforma del referendum abrogativo e all'abolizione del quorum strutturale. In apertura del contributo l'A. ricorda come il referendum sia "sempre apparso come un correttivo della forma di governo parlamentare, utile a consentire un confronto fra la repubblica dei partiti politici e la repubblica della nazione" (pag. 3). Tuttavia, continua l'A., "questo confronto ha perso uno dei suoi protagonisti e la scelta di abbandonare il quorum della metà più uno degli aventi diritto al voto può essere considerata come un modo per sancire la definitiva trasformazione di un correttivo in uno strumento di impulso, nel mezzo a disposizione dei comitati promotori per far emergere scelte e indirizzi che la sfera della rappresentanza non riesce a maturare". Per queste ragioni, è d'obbligo interrogarsi sulla funzione del referendum abrogativo nell'attuale contesto politico-costituzionale, dove sono mutate tutte le coordinate di riferimento: ciò deve avvenire anche, e soprattutto verrebbe da dire, "indipendentemente dall'esito di questa ipotesi di riforma della Costituzione che, a guardarla adesso, sembra

cosa morta, ma è anche vero che non più di tre mesi fa sembrava talmente prossima alla nascita da giustificare l'interesse degli studiosi di diritto costituzionale ma anche dei lettori dei quotidiani" (pag. 5). Il referendum, dal punto di vista del quorum, è quindi naturalmente un correttivo non tanto della forma di governo considerata in astratto quanto della forma di governo che si è sviluppata a partire dalla Costituzione repubblicana e che ha trovato nei partiti politici il punto di collegamento fra la nazione e la funzione di indirizzo politico esercitata per mezzo della rappresentanza. Il quorum strutturale del referendum abrogativo, in particolare, sia dal punto di vista storico che da quello di una interpretazione ragionevole dell'art. 75, Cost., è diretto ad evitare che l'abuso dello strumento referendario si riveli un potenziale danno per i partiti politici ma anche a far sì che i partiti stessi evitino di trasformarlo in uno strumento di lotta partigiana. L'A. invita a riflettere su tale aspetto a partire della "costituzione elettorale", espressione che "allude al complesso dei meccanismi che hanno come obiettivo la trasformazione del popolo in volontà della repubblica e non semplicemente dei voti in seggi" il cui valore materialmente costituzionale è dovuto "all'evaporazione della repubblica dei partiti" e alla loro incapacità di portare a termine un percorso di riforme istituzionali in grado di restituire lo scettro al principe (pag. 10). Dopo avere ricostruito le principali tappe della costituzione elettorale post 1993, l'A. si interroga sul senso del quorum strutturale previsto dall'art. 75, Cost. e, in particolare se possa ancora essere considerato "ragionevole" una volta "perso il riferimento alla legge elettorale proporzionale" (pag. 14). Il quorum strutturale, infine, una volta che la costituzione elettorale si è mossa in direzione maggioritaria, perde il proprio ancoraggio all'art. 64, terzo comma, Cost.: la maggioranza dei voti validamente espressi dalla maggioranza degli aventi diritto, infatti, è una maggioranza che parla direttamente alla coalizione che ha ottenuto il premio di maggioranza e quindi l'esito referendario non è più un indirizzo ma è diventato un voto di rottura. Con le sentenze 1/2014 e 35/2017 e la seguente legge n. 165 del 2017, si "è invertito un movimento ordinamentale. La Corte costituzionale ha reagito all'eccesso di flessibilità scaricato sulla forma di governo dalla fantasia elettorale del legislatore e ha affermato – con un vigore e una puntualità stupefacenti per un settore tradizionalmente caratterizzato da un grande rispetto per la discrezionalità del legislatore - una serie di principi in grado di condizionare puntualmente il contenuto delle scelte elettorali del legislatore". Nella attuale costituzione elettorale, il referendum abrogativo non può più essere considerato come un elemento di rottura o di correzione del sistema della democrazia rappresentativa: infatti "il nesso di coerenza fra la costituzione elettorale e il quorum strutturale nel referendum abrogativo spinge verso una democrazia a trazione diretta, perché il partito di maggioranza relativa (il partito degli

scontenti e degli esclusi) può sopravvivere solo all'opposizione e come opposizione infantilmente irresponsabile, titolare di un potere d'inoffensiva eccitazione di una massa a tal punto potenzialmente sanculotta da rischiare una Brexit Torino – Lione” (pag. 19). L'A. invita a mettere “a punto il legame indissolubile fra processo di governo, costituzione elettorale e quorum strutturale” osservando che “il quorum strutturale dell'art. 75, Cost. non può restare fermo ogni volta che la costituzione elettorale si muove”, per cui questo correttivo può essere considerato ragionevole solo nella misura in cui il quorum strutturale è fissato con riferimento alla popolazione politica attiva e non con riferimento a un criterio che si basa su una simmetria con l'art. 64, terzo comma, Cost.: “La soluzione più ragionevole può essere la modifica dell'art. 75, Cost. introducendo un rinvio in punto di quorum strutturale. Si tratterebbe di una disposizione in cui si dice semplicemente che il referendum viene approvato se alla consultazione partecipano tanti elettori quanti sono previsti dalla legge di attuazione dell'istituto e ottiene il voto della maggiorana degli aventi diritto”.

4. Il contributo di Luigi Ciaurro analizza le proposte di modifica dell'art. 66 Cost.; disposizione che lo stesso A. definisce sotto “assedio” da circa vent'anni per numerose ragioni, riconducibili, in via generale, sia alla “crisi sociale delle immunità della politica” (pag. 2)<sup>2</sup> sia ai mutamenti della forma di governo successivi al 1993 (pag. 11). L'A. ricorda come l'assenza di una specifica proposta all'interno del “Contratto di governo” sia stata compensata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento nel corso delle audizioni rese alle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato<sup>3</sup>: in tali occasioni viene delineato il contrasto del sistema di verifica dei poteri niente addirittura con il principio democratico, per effetto del “*vulnus* arrecato al principio di rappresentanza e al principio di tutela giurisdizionale dei diritti” (pag. 3). L'esame condotto si concentra sulla posizione contenuta nel “Documento Spadacini”: in esso il tema della possibile riforma, affrontato a partire dalla constatazione del generale consenso della dottrina circa la possibilità di modificare l'art. 66 Cost., si risolve con un interrogativo riguardante le modalità con cui procedere e l'ampiezza della stessa revisione, di cui si sottolinea la potenziale estensione agli art. 134 e 137 con riferimento alle competenze della Corte costituzionale. L'A. ricorda inoltre che, in seguito, nonostante all'interno della Nota di Aggiornamento al DEF fosse contenuta l'introduzione della possibilità di ricorrere alla Corte costituzionale rispetto

<sup>2</sup> Per riprendere l'espressione, richiamata dallo stesso A., di P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale. Saggio sull'articolo 66 della Costituzione*, Roma, 2012, p. 26.

<sup>3</sup> In particolare, si v. Audizione alle Commissioni congiunte affari costituzionali della Camera e del Senato (seduta del 12 luglio 2018)

alle deliberazioni assunte dalle Camere in materia di elezioni e cause di ineleggibilità e incompatibilità dei membri del Parlamento, non è stata formalizzata alcuna proposta relativa alla modifica dell'art. 66 della Costituzione. In sintesi, sottolinea l'A., permane tuttora un contrasto tra modello di ispirazione francese, che vuole affidato il controllo alla sola Corte costituzionale, e modello di ispirazione tedesca, che riconosce alla Corte la competenza a giudicare solo in caso di eventuali ricorsi<sup>4</sup>. In termini più generali, Ciaurro invita, assai opportunamente, a riconoscere la stretta connessione tra questa ipotesi di revisione e le altre in *fieri*, in particolare quelle aventi ad oggetto la riduzione del numero dei parlamentari e il potenziamento degli istituti di partecipazione popolare: “al di là delle varie opinioni circa la loro maggiore o minore condivisibilità specifica, a chiunque sappia ben analizzare i fenomeni normativi non sfuggirà che si tratta di revisioni costituzionali unite da un evidente *fil rouge*, cioè la regressione complessiva della posizione e delle funzioni del Parlamento, sempre meno "organo centrale" del sistema costituzionale; regressione che a volte assume anche toni malcelatamente punitivi nei riguardi della rappresentanza politica” (pag. 6). L'analisi dell'A. è sostenuta anche da una solida ricostruzione storica in cui si ricorda che “la riserva esclusiva di ciascuna Camera nel “giudicare” i titoli di ammissione dei propri componenti costituisce un istituto classico del moderno parlamentarismo o, se si preferisce, della rappresentanza politica *post* medioevale” (pag. 7). L'A. propone ancora il rispetto di quel “ragionevole e sano principio di cautela costituzionale” che “dovrebbe imporre di approvare modifiche al testo della Costituzione solo in quanto assolutamente indispensabili ai fini di un'urgente (ed auspicabilmente condivisa) necessità di adeguamento istituzionale che sarebbe impossibile soddisfare per altra via” (pag. 14): per questa ragione, alla luce del contrasto riscontrato tra i vari modelli di verifica dei poteri, si richiama l'attenzione “su soluzioni del tutto "fisiologiche" rispetto al modello descritto dal vigente art. 66 Cost.; soluzioni che a nostro avviso trovano il loro *humus* naturale nei regolamenti speciali per la verifica dei poteri” (pag. 15). Tra queste si segnala, innanzitutto, la proposta, già discussa in Assemblea Costituente “di concentrare l'attività di verifica dei poteri presso le competenti Giunte delle due Camere, agendo sui regolamenti parlamentari e dando per acclarato che la dizione dell'art. 66 della Costituzione lo possa consentire” prevedendo “una sorta di “sede deliberante” nelle Giunte delle elezioni dei due rami del Parlamento [che] si baserebbe sulla giusta

<sup>4</sup> Più avanti l'A. ricorda come la “modifica dell'art. 66 Cost. "alla tedesca" preannunciata da ultimo nella citata nota di aggiornamento al DEF potrebbe essere in parte o *in toto* superflua dopo i contenuti dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019, che, come noto, ha aperto al conflitto di attribuzione sollevato dal singolo parlamentare” (pag. 19).

constatazione che tradizionalmente il *modus operandi* di tali organi parlamentari ristretti – al riparo dello *strepitus fori* dell'Assemblea – si caratterizza per una maggiore attenzione alle esigenze più squisitamente giuridiche delle decisioni da assumere (rispetto alle motivazioni prettamente politiche) e alla necessità di configurare in senso giurisdizionale la propria attività” (pag. 16). A questo decentramento di attività deliberative presso le Giunte delle elezioni delle due Camere dovrebbero accompagnarsi auspicabilmente ulteriori correttivi di ordine regolamentare nella convinzione che possa essere migliorato “il sistema parlamentare di verifica dei poteri senza revisionare la Costituzione, bensì valorizzando modifiche o addirittura riscritture integrali degli appositi regolamenti speciali, a dire il vero non troppo risalenti” (pag. 18).

5. Francesco Clementi si occupa di un tema ricorrente nella recente storia delle riforme costituzionali italiana, ovvero della questione della riduzione dei parlamentari e dei suoi riflessi sul sistema politico-istituzionale italiano, a partire dalle inevitabili ricadute sulle dinamiche della rappresentanza politica. L'analisi dell'A. muove dalla considerazione che il numero dei parlamentari sia “il «perno» intorno al quale ruota tutta la parte organizzativa della Parte II della Costituzione (non a caso, addirittura, la apre)” (pag. 4) e che, quindi, sia inevitabile prendere in considerazione gli effetti sistemici a livello politico, costituzionale ed elettorale.

Nel lavoro viene ricostruita la storia costituzionale sul punto, articolata in tre fasi: al centro della prima troviamo il dibattito che sfocia nella puntuale predeterminazione fissa del numero stesso in Costituzione operato dalla legge cost. n. 2 del 1963; la seconda è scandita dalle proposte di riduzione avanzate a partire dalla cd. “Commissione Bozzi”; la terza, infine, è periodizzata con riferimento all'approvazione della legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1, di riforma dell'articolo 48 della Costituzione sul voto agli italiani all'estero, che “apre l'attuale terza fase del dibattito sul numero dei parlamentari” (pag. 8). Con l'inserimento dei parlamentari eletti all'estero si esaurisce, infatti, “la stagione di Commissioni bicamerali per le riforme istituzionali istituite ad hoc, e nella XIV legislatura (2001-2006), per la prima volta, viene approvato dal Parlamento un testo di riforma costituzionale che riduce il numero dei parlamentari”: come noto, ne seguiranno altri, nessuno dei quali giungerà a compimento, “lasciando così ancora immutato – ma fortemente vivo nel dibattito pubblico - il tema di una riduzione del numero dei parlamentari” (pag. 11).

L'A. offre al lettore una puntuale analisi dell'attuale proposta in discussione riconoscendo – al pari degli altri A. che hanno partecipato al Convegno – come questa si venga “ad incastonare nella logica politica, promossa dalla

maggioranza che sostiene il Governo Conte, di c.d. “micro” riforme costituzionali, ossia di riforme limitate e puntuali del testo” (pag. 12): si tratta di una limitatezza che si scontra con gli inevitabili effetti sull’intero sistema, come confermato anche dall’approvazione della recente legge 27 maggio 2019, n. 51 recante “Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari”, “con l’obiettivo di «rendere neutra, rispetto al numero dei parlamentari fissato in Costituzione, la normativa elettorale per le Camere. (...)» e di evitare «specifici interventi di armonizzazione della normativa elettorale che diversamente sarebbero necessari per evitare problemi di funzionamento del sistema» a fronte di una riduzione del numero dei parlamentari” (pag. 16).

A ben vedere, come nota l’A., “l’effetto perverso di questa semplice operazione tecnico-ragionieristica è dirompente sul piano della rappresentanza politica perché, di fronte ad un numero inferiore di parlamentari, squilibra pesantemente il rapporto rappresentativo”, a partire dalla necessaria operazione di modifica dell’ambito e del perimetro territoriale dei collegi che diventeranno sempre più ampi rispetto agli attuali. Per l’A. tutto ciò “si traduce in un chiaro disincentivo al rafforzamento del legame tra eletti ed elettori [...]”, tale per cui “il combinato disposto di questa proposta di riduzione dei parlamentari insieme con la legge 27 maggio 2019, n. 51 colpisce direttamente il legame rappresentativo che sostanzia la nostra democrazia parlamentare, producendo un danno assai grave al principio di rappresentanza” (pag. 19).

Analogamente vengono considerati gli effetti costituzionali, ordinamentali e politici di questo peculiare combinato disposto: dalle questioni territoriali, legate alle diverse peculiarità delle aree del paese, fino ad arrivare a questioni istituzionali rilevantisime quali l’organizzazione delle Camere, correndo il pensiero al tema dei regolamenti parlamentari e all’elezione del Presidente della Repubblica. Inoltre, l’A. fa riferimento al legame tra riduzione del numero dei parlamentari e riduzione dei costi della politica sottolineando come i presunti vantaggi sul secondo terreno siano da valutare con la necessaria “cautela in tema, non da ultimo perché è sempre in gioco, in fondo, la rappresentanza dei cittadini” (pag. 28).

Insomma, come ci ricorda l’A. nelle sue conclusioni, “non può bastare la sola riduzione dei parlamentari a rendere *ipso facto* l’ordinamento più snello nella sua configurazione, più rapido nelle sue decisioni e meno costoso nelle sue spese, senza considerare, appunto, che non di soli numeri si tratta” (pag. 30); osservazioni certamente interessanti, soprattutto alla luce della posizione dell’A., in linea di principio favorevole ad una riduzione del numero dei parlamentari, a patto che sia funzionale ad una ristrutturazione complessiva del nostro bicameralismo.

6. Il contributo di Valeria de Santis ruota attorno all'effettiva possibilità di garantire un incremento della partecipazione pubblica attraverso le modifiche all'art. 71 Cost. in tema di iniziativa legislativa e, quindi, più in generale, alle possibili riforme per la "qualità della democrazia" nel sistema costituzionale italiano. Afferma, infatti, che "l'iniziativa popolare indiretta se non calibrata rischia di minare la coesione sociale e politica perché facendo leva su pregiudizi, paure o scarsa informazione degli elettori può favorire l'adozione della decisione non mediata, non solidale e, in definitiva, scarsamente pluralistica" (pag. 27). Fin dalle prime battute della sua riflessione, l'A. sottolinea come il progetto di riforma sia "destinato ad incidere sull'intero ordinamento costituzionale perché altera l'equilibrio esistente tra rappresentanza e partecipazione e modifica il sistema delle fonti". Inoltre, l'A. (analogamente a quanto fatto da Ciaurro) evidenzia il collegamento con le altre proposte di riforme già avviate, in particolare la riduzione del numero dei parlamentari, che, comprimendo il rapporto con i cittadini elettori su cui si basa la funzione rappresentativa degli stessi, "accentua al contempo la portata del rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare" (pag. 3). In seguito, l'A., dopo alcuni utili spunti comparatistici, richiama il dibattito costituente sull'iniziativa popolare e ricorda, attraverso il contributo di Massimo Luciani<sup>5</sup>, "l'atteggiamento di estrema cautela rispetto agli istituti di partecipazione diretta, percepiti come strumenti in grado di mettere a rischio la centralità del Parlamento e il ruolo di intermediazione dei partiti politici" (pag. 6). L'A. affronta il tema riconducendolo nell'alveo della contrapposizione tra "governanti e governati" e delle sue possibili esasperazioni. In particolare, l'analisi muove sia dalla "crisi della capacità di costruzione del consenso dei partiti politici" e del suo tradursi "in un *deficit* di capacità deliberativa e decisionale degli organi rappresentativi", sia dalla considerazione che "in tutte le democrazie contemporanee, all'indebolimento della capacità decisionale si accompagna un consistente aumento del ricorso alla consultazione popolare diretta". A tal riguardo l'A. nota che "l'aumento della chiamata alle urne, fatta passare in una logica politica semplificata per una "conquista" democratica, necessaria a rafforzare un Parlamento indebolito segna un vistoso arretramento della capacità di mediazione politica che aumenta il distacco tra cittadini ed istituzioni in un crescendo di ostilità nei confronti delle istituzioni rappresentative" (pag. 9). Per quanto riguarda gli aspetti procedurali l'A. mette in luce l'assenza di meccanismi che possano preludere ad una logica collaborativa tra comitato dei promotori e Parlamento: in questa prospettiva un maggiore spazio conferito ai primi potrebbe portare alla "possibilità di

<sup>5</sup> M. Luciani, *Art. 75*, in *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, I, 2, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 2005, 161

rinunciare al referendum e di arrivare a definire un testo concordato” (pag. 13). L’exasperazione del contrasto tra istituzioni rappresentative e volontà popolare è confermata dall’esistenza di “una sorta di ballottaggio indiretto tra due discipline alternative [che] pone non pochi interrogativi in ordine al rispetto della libertà del voto e della libertà di informazione. Prima di tutto, laddove si tratti di interventi complessi e articolati è difficile che il voto popolare possa essere consapevole e sarebbe necessaria una particolare attenzione non solo alla «conoscibilità» dei due testi, ma ad un’attenta informazione (e formazione) da fornire ai cittadini, affinché costoro possano esprimere una valutazione consapevole”. Inoltre, “essendo il testo popolare alternativo rispetto al progetto sul quale le Camere possono essere intervenute con modifiche sostanziali, i dubbi in ordine all’omogeneità del voto sono molteplici, potendo essere il progetto popolare sul quale si vota simile, oppure, diametralmente opposto rispetto all’intervento operato nel corso dei 18 mesi dalle Camere” (pag. 15). Dopo essersi soffermata sui numerosi aspetti puntuali della disciplina (limiti di proponibilità, limiti di ammissibilità, quorum strutturale), l’A. si concentra sulla collocazione della legge “popolare” nel sistema delle fonti, osservando che “diversamente rispetto al *referendum* abrogativo che ha un effetto normativo indiretto, l’iniziativa collegata al *referendum* approvativo conferisce un potere normativo positivo che concorre con quello ordinario delle Camere a definire la funzione legislativa” (pag. 23). Particolari conseguenze potrebbero derivare sia sull’esercizio dei poteri presidenziali di promulgazione (si osserva che “sembra difficile che il Presidente possa esercitare il proprio potere di rinvio”), sia sul successivo controllo della Corte costituzionale. Le preoccupazioni maggiori si concentrano, tuttavia, sul ruolo del Parlamento. Come l’A. sottolinea, “l’approvazione della legge da parte del corpo elettorale sottrae al titolare della funzione legislativa la legittimazione a porre nel nulla l’esito del *referendum*. Tuttavia, ciò non significa che il *referendum* cristallizzi la volontà popolare, precludendo in termini assoluti l’intervento del legislatore. Il divieto di ripristino formale e sostanziale della disciplina preesistente vige fin tanto che non si verifichi un mutamento del «quadro politico» o della «situazione di fatto». Inoltre, la possibile “subordinazione della legittimità dell’intervento legislativo (successivo al *referendum*) all’esistenza, o meno, di un mutamento del quadro politico o della situazione di fatto può invero costringere la Corte costituzionale ad operare una valutazione politica, soprattutto laddove il mutamento non derivi dal semplice rinnovo delle Camere, ma dal mutamento degli equilibri politici esistenti” (pag. 25).

7. Si spera che le poche considerazioni svolte rendano giustizia – ma certamente meglio potrà farlo la lettura delle relazioni – di quanto si diceva in

apertura circa la ricchezza degli spunti che sono emersi all'interno del Convegno. In sede conclusiva, pare di poter dire che è lecito affermare che i temi della riforma abbiano spinto la riflessione dei Colleghi su un terreno sostanzialmente unitario, che è quello definito dalle diverse problematicità in cui versa il principio della centralità parlamentare. E che a definire questo campo di riflessione sia proprio il complesso delle iniziative di revisione poste in essere è testimoniato da due passaggi che hanno preceduto e accompagnato le iniziative legislative in questione, i quali appaiono particolarmente significativi dell'impostazione di fondo che i proponenti hanno inteso seguire. Ci si riferisce al documento predisposto dal Prof. Spadacini nella sua qualità di Capo del Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>6</sup> e alle audizioni dell'estate del 2018 dell'On. Fraccaro, Ministro dei rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta<sup>7</sup>. Alla base di tali documenti, infatti, riposa una comune lettura delle ragioni più profonde della crisi istituzionale del nostro sistema, le quali sono individuate nell'incapacità delle istituzioni rappresentative di costruire le mediazioni politiche necessarie per assumere le decisioni politiche in maniera efficiente ed efficace. A tale lettura del problema viene affidata l'opera di differenziazione dell'impianto seguito rispetto a quello che ha contraddistinto i tentativi di riforma organica falliti nella XIV e nella XVII legislatura, che vengono accomunati dall'essere imperniati sulla diversa idea che il sistema costituzionale presentasse essenzialmente un deficit di governabilità e che esso fosse la causa della delegittimazione cui le istituzioni repubblicane, in particolar modo quelle parlamentari, erano andate incontro: "non crisi di governabilità per eccesso di rappresentanza, dunque, ma crisi di rappresentanza per incapacità di costruire il consenso necessario per assumere le decisioni politiche"<sup>8</sup>.

Conseguentemente, la soluzione alla crisi del sistema istituzionale italiano viene individuata nel potenziamento degli istituti di democrazia diretta (eliminazione del quorum strutturale del referendum abrogativo e iniziativa legislativa popolare rafforzata) e nella rivitalizzazione della rappresentanza parlamentare attraverso una minima serie di interventi giudicati funzionali a tale scopo (riduzione del numero dei parlamentari, decostituzionalizzazione del Cnel e ricorribilità dei giudizi delle Camere in materia di verifica dei poteri). La scelta di fondo che ispira il percorso di riforma costituzionale intrapreso nella XVIII legislatura è, dunque, quella di provare a rinnovare il

<sup>6</sup> Cfr. L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2018.

<sup>7</sup> Si vedano i resoconti delle audizioni presso le Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato riunite del 12 e del 24 luglio 2018.

<sup>8</sup> Secondo l'efficace formula di L. SPADACINI, *ult. cit.*, p. 2.

sistema istituzionale aumentando il livello di partecipazione dei cittadini come fattore di potenziamento della capacità del Parlamento di rappresentare e soddisfare le istanze della società civile. E ciò, appunto, in aderenza alla premessa che la crisi delle istituzioni repubblicane non sia causata dal deficit di governabilità, ma dalla difficoltà del Parlamento di generare quella legittimazione democratica che deriva dal meccanismo della rappresentanza politica generale.

Non è certo questa la sede per esprimere valutazioni su questa impostazione<sup>9</sup>, ma ve n'è abbastanza per dire che il tema delle nuove riforme, per come problematizzato nel Convegno, ossia come questione di attualità della centralità parlamentare, è destinato ad occupare la riflessione dei costituzionalisti italiani ancora per tanto tempo e darà auspicabilmente modo ad essi di accompagnare un percorso che, qualunque ne sia l'esito, merita di essere seguito con la massima attenzione.

<sup>9</sup> Sul punto, volendo, si possono vedere le riflessioni svolte in A. CARDONE, *Il "metodo" parlamentare delle riforme nella XVIII legislatura: questioni anche di merito? Quando di nuovo sotto il sole c'è meno di quello che sembra all'alba*, in *Questa Rivista*.