

IL FUTURO DELL'ARCHEOLOGIA: LE PROPOSTE DI RIFORMA DELLA COSTITUZIONE SUL BANCO DELLA XVIII LEGISLATURA

GIAN LUCA CONTI*

Suggerimento di citazione

G.L. CONTI, *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII Legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Pisa.
Contatto: gianluca.conti@unipi.it

1. La XVIII Legislatura si è aperta (assai lentamente) come legislatura del cambiamento e uno dei segni del cambiamento è la definizione dei siti dei governi che hanno preceduto il primo governo Conte come archeologia¹.

Il piano delle riforme istituzionali, però, sembra essere stato affrontato con ragionevole prudenza: al di là del nome, l'on.le Riccardo Fraccaro ha ricevuto dal Presidente del Consiglio dei Ministri le deleghe per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta e il riferimento alla democrazia diretta appare caratterizzante e innovativo, le proposte di riforma istituzionale che stanno iniziando il loro esame parlamentare appaiono tutto sommato di carattere puntuale e aperte al dialogo con tutte le forze politiche presenti in Parlamento.

I fili conduttori della riforma costituzionale sono stati ben evidenziati sia nelle audizioni presso le Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato riunite del 12 e del 24 luglio 2018 dal ministro Fraccaro sia nel documento pubblicato su Astrid dal Capo del Dipartimento per le riforme costituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, prof. Lorenzo Spadacini².

Gli aspetti salienti appaiono essere:

- (i) L'interpretazione della crisi costituzionale come crisi della rappresentanza politica che deve essere risolta attraverso un rafforzamento degli istituti di democrazia diretta intesi come mezzi per restituire centralità al Parlamento³;
- (ii) La decisione di procedere attraverso riforme puntuali che:
 - a. Possano essere oggetto di un giudizio puntuale e perciò omogeneo da parte del corpo elettorale, nel caso in cui la riforma debba essere approvata attraverso il referendum di cui all'art. 138, Cost.
 - b. Possano essere condivise da più forze politiche, con maggioranze non necessariamente uniformi sulle singole ipotesi di riforma della Costituzione e in grado di raggiungere più facilmente la maggioranza dei due terzi;
- (iii) La parsimonia intesa come ricorso alla modifica della Costituzione solo nei casi in cui l'intento di riforma non possa essere soddisfatto altrimenti, in primo luogo attraverso il ricorso a modifiche dei regolamenti parlamentari, sul genere di quella prodotta dagli ultimi giorni della XVII Legislatura al Senato e promossa con vivacità

¹ In questi termini, il link ai precedenti governo sul sito del governo Conte.

² L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVII Legislatura*, in *Astrid Rassegna* 13/2018.

³ Per Fraccaro (audizione del 12 luglio 2018): *Contestualmente allo sviluppo della democrazia diretta occorre rafforzare il Parlamento, che deve essere valorizzato in relazione alla sua capacità di far entrare la volontà dei cittadini all'interno delle istituzioni.*

all'inizio della Legislatura alla Camera, senza però superare la fase di studio.

Tutti questi aspetti sono stati largamente condivisi sia dalla dottrina costituzionalistica che ha iniziato ad occuparsi delle ipotesi di riforma della Costituzione, sia dalle forze politiche che hanno commentato l'audizione del Ministro Fraccaro.

Dal punto di vista di queste pagine, è particolarmente condivisibile l'assunto che vuole la crisi del sistema politico nazionale collegato alla capacità delle istituzioni parlamentari di rappresentare efficacemente la nazione piuttosto che a un deficit di governabilità, anche se la sostituzione della dialettica parlamentare con il plusvalore di legittimazione democratica determinato dal voto popolare non pare essere la più efficace delle soluzioni e, forse, può determinare inconvenienti e disfunzioni non facilmente prevedibili.

Sotto questo aspetto, gli elementi maggiormente condivisibili della ipotesi di riforma della Costituzione naufragata nel referendum del 4 dicembre 2016 riguardavano il sistema della rappresentanza politica e la sua articolazione in un bicameralismo ben differenziato, in cui il Senato sembrava chiamato ad operare come bilanciamento della Camera.

In ogni caso, quella ipotesi di riforma non ha superato il giudizio del corpo elettorale e le ipotesi di riforma attualmente in gestazione si caratterizzano – è il secondo aspetto da sottolineare – per la loro proclamata distanza dall'indirizzo politico di maggioranza: il governo non ha presentato dei disegni di legge di riforma della Costituzione ma ha piuttosto sostenuto e valorizzato l'iniziativa legislativa parlamentare.

Si tratta di un segnale di grande rispetto per il Parlamento e di apertura per le minoranze, il cui coinvolgimento appare necessario, per la delicatezza della materia costituzionale, ma anche opportuno se si intende raggiungere il quorum dei due terzi.

Soprattutto, però, il governo appare avere abbandonato l'idea che le riforme costituzionali siano oggetto di un discorso politico di maggioranza e cercato di svolgere una funzione maieutica nei confronti del Parlamento e questo appare un segnale molto importante: dalla fine degli anni ottanta del ventesimo secolo, il Governo ha svolto un ruolo decisivo in materia di riforme istituzionali considerando la propria idea contingente di riforma della Costituzione come un elemento del programma⁴.

⁴ L'attenzione del governo per le riforme istituzionali si è manifestata con la nomina di Maccanico a ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali avvenuta nella X Legislatura, governo Andreotti . VI. Da allora quasi tutti i governi, ad eccezione del governo Amato – I (XI Legislatura), Monti (XVI Legislatura) e Gentiloni (XVII Legislatura) hanno avuto il loro ministro per le riforme istituzionali. Le deleghe affidate dal Presidente del Consiglio dei ministri al ministro per le riforme istituzionali si sono via via approfondite, ma dimostrano l'attenzione del discorso politico di maggioranza per la

L'opzione dell'attuale maggioranza di governo appare completamente diversa: il governo ha messo a disposizione del Parlamento le proprie competenze per aiutare e sollecitare il Parlamento ad intraprendere una riforma di se stesso in grado di adeguarlo allo spirito dei tempi.

Non significa che per il contratto di governo le riforme istituzionali siano indifferenti, ma che il governo ritiene che l'obiettivo delle riforme istituzionali possa essere stabilmente raggiunto solo in sede parlamentare e che le riforme istituzionali debbano consistere di interventi di manutenzione (forse sarebbe più corretto dire di ristrutturazione) puntuale dell'organismo costituzionale, abbandonando strategie più complesse e dirette alla ristrutturazione in senso urbanistico e non più edilizio del tessuto costituzionale.

Altrettanto ragionevole e condivisibile è l'opzione per la parsimonia e il favore con cui si è deciso di guardare ai regolamenti parlamentari come strumenti in grado di innovare la forma di governo a Costituzione invariata, ma soprattutto di assicurare la funzionalità o meno delle opzioni di riforma attualmente in corso di esame.

2. Le ipotesi di riforma costituzionale, come è noto, sono cinque e di queste tre guardano al sistema della rappresentanza politica (soppressione della previsione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro come organo di rilievo costituzionale; riduzione del numero dei parlamentari; modifica dei sistemi di verifica delle elezioni per i membri della Camera e del Senato) e due si pongono sul crinale della democrazia diretta (soppressione del quorum per il referendum abrogativo e introduzione di un referendum approvativo per le leggi di iniziativa popolare).

Sono tutte ipotesi di riforma costituzionale che, forse, possono effettivamente coagulare una maggioranza in sede parlamentare perché sul piano dell'apparenza sembrano offrire risposte ampiamente condivise ai problemi della crisi della rappresentanza politica, ma, forse, ciascuna di esse nasconde degli aspetti problematici che meriteranno un dialogo parlamentare attento e scevro da pregiudizi.

riforma della Costituzione considerata come uno degli elementi chiave della piattaforma programmatica al punto da giustificare la costruzione di una responsabilità ministeriale.

Si potrebbe aggiungere che il d.p.c.m. 27 giugno 2018 di delega a Fraccaro disegna i suoi compiti in termini sostanzialmente analoghi a quelli che avevano caratterizzato la delega all'On.le Boschi nella XVII Legislatura. Entrambi sono stati chiamati a *esercitare le funzioni di coordinamento, di indirizzo, di vigilanza, di verifica e di promozione di iniziative anche normative, nonché ogni altra funzione attribuita al Presidente del Consiglio dei ministri relativamente alle riforme istituzionali, anche costituzionali, e alle riforme elettorali.*

2.1. Le modifiche che riguardano il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro si limitano ad incidere sull'art. 99, Cost., eliminando la necessaria presenza di questa istituzione.

È inutile accodarsi al coro di quanti hanno sottolineato che il C.N.E.L. non ha funzionato correttamente come camera di confronto fra le diverse forze sociali sulle dinamiche di attuazione della Costituzione economica.

Si può, invece, osservare che le forze sociali ed economiche sono ben presenti, oscuramente ben presenti, sia nei corridoi ministeriali che nelle antecamere delle Commissioni permanenti ogni volta che una scelta politica rischia di pregiudicare i loro interessi o potrebbe soddisfare le loro istanze.

In questo senso, sembrano poter essere lette alcune parole del Ministro Fraccaro, che pare optare per una maggiore attenzione alla presenza delle lobby nel circuito Parlamento - governo⁵.

In realtà, il circuito Parlamento – governo non è mai stato particolarmente trasparente nel dare conto degli interessi che muovono le scelte politiche e non sembra che le ipotesi di riduzione del numero dei parlamentari o le modifiche apportate alla disciplina del referendum abrogativo e ai disegni di legge di iniziativa popolare siano mirate a raggiungere questo risultato.

Pare, invece, che il tema possa essere svolto, secondo il filo conduttore della parsimonia, in sede di riforma dei regolamenti parlamentari, ovvero a livello normativo primario⁶.

In questo senso, sembra essere anche una delle osservazioni favorevolmente critiche di Passigli⁷.

⁵ Nel resoconto stenografico dell'audizione del 12 luglio 2018, si legge: *nel «contratto» è prevista la soppressione del CNE.L. (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro), che nelle intenzioni dei costituenti avrebbe dovuto svolgere funzioni di partecipazione politica delle forze sociali, mediante il riconoscimento in particolare di un potere, invero modesto, di iniziativa legislativa in materia economico-sociale. In realtà, il CNE.L. è risultato inefficace rispetto a tale obiettivo, che sarà meglio realizzato sia dai nuovi istituti di democrazia diretta sia dalla valorizzazione del ruolo del Parlamento. La sua abolizione risponde alla volontà di innovare le istituzioni, nell'ottica di una maggiore semplificazione e di un coinvolgimento più diretto dei cittadini. Democrazia diretta e democrazia rappresentativa sono entrambe in grado di dare pienamente voce alle istanze delle forze sociali, consentendo loro di tutelare a livello istituzionale i propri interessi.*

⁶ In questo senso i disegni di legge C196 e S266 sulla rappresentanza degli interessi particolari, il cui esame pare non essere ancora stato iniziato, ma il cui contenuto appare strettamente connesso alla decisione di sopprimere il C.N.E.L.

⁷ S. PASSIGLI, *Le proposte di riforma costituzionale del governo Conte: luci ed ombre*, in Astrid – Rassegna, 14/2018: *La seconda proposta si limita a sottrarre al Cnel il suo ancoraggio alla Costituzione. Alla luce della storia di tale istituto la misura appare plausibile, anche se – alla luce del progressivo venir meno del ruolo di molti dei tradizionali istituti di intermediazione (partiti, sindacati, associazioni di categoria) – sembrerebbe invece opportuno mantenere una sede istituzionale di confronto tra gli organi costituzionali responsabili dell'indirizzo politico e gli interessi organizzati. Tale sede potrebbe trovar luogo presso la Presidenza del Consiglio anziché quale autonoma istituzione sia pur retta dalla legislazione ordinaria e non costituzionale.*

2.2. La riduzione del numero dei parlamentari (400 deputati e 200 senatori, complessivamente; otto deputati e quattro senatori eletti nella circoscrizione estero: riduzione del numero minimo di senatori per ciascuna regione: da sette a cinque) è senz'altro una misura condivisibile nella misura in cui diminuire il numero dei parlamentari significa aumentarne il prestigio e migliorare l'efficienza del Parlamento⁸.

Tuttavia è indubbio che diminuire il numero dei parlamentari determina una verticalizzazione della rappresentanza politica: nella frazione della rappresentanza, il denominatore, che è formato dagli aventi diritto al voto, resta invariato, mentre diminuisce il numeratore, che è formato dai rappresentanti eletti, di talché il grafico della rappresentanza aumenta la propria pendenza.

Non è detto che sia un problema perché, astrattamente, è possibile che diminuire il numero dei parlamentari aumenti la loro capacità di lavoro e di veicolare correttamente gli interessi di cui sono portatori⁹.

Ma, sicuramente, il fatto che la riduzione del numero dei parlamentari non sia stato sviluppato sul piano delle regole elettorali (a causa della mancata soluzione di questo problema in sede di contratto di governo) può determinare dei problemi non indifferenti sul piano della rappresentanza politica, poiché – con riferimento alla quota proporzionale – il numero dei rappresentanti è la variante che maggiormente incide sull'effetto maggioritario proprio di questo sistema¹⁰, come è evidente nelle elezioni per il Parlamento europeo.

In altre parole, ridurre il numero dei parlamentari può servire, se tale decisione è correttamente implementata sul piano delle regole elettorali, a migliorare la capacità di rappresentanza politica del Parlamento nel suo complesso, perché aumenta l'importanza dei membri del Parlamento.

⁸ I Disegni di legge costituzionale (A.S. 214) - QUAGLIARIELLO. - *Modifiche alla Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*; (A.S. 515) CALDEROLI e PERILLI. - *Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione, in materia di composizione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*; (A.S. 805) - PATUANELLI e ROMEO. - *Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei deputati e dei senatori* hanno iniziato il loro percorso in Prima Commissione al Senato il 16 ottobre, relatore Calderoli.

⁹ In questi termini, sia Passigli, cit. che M. LIBERTINI, *Sulle nuove proposte governative di riforme costituzionali*, in Astrid – rassegna, 13/2018: *Oggi si dovrebbe muovere dalla convinzione che la rappresentatività del Parlamento deve intendersi esclusivamente come rappresentatività territoriale: occorre che il singolo parlamentare sia investito della sua funzione da parte di un elettorato riconoscibile e che, mediante la partecipazione elettorale, si riconosce in lui. Da questo punto di vista, il sistema elettorale dei sindaci, che corrisponde all'idea di collegi uninominali a doppio turno, continua a rappresentare il miglior sistema elettorale che il nostro Paese abbia sperimentato e che meriterebbe di essere confermato anche per l'elezione dei parlamentari (anche se ciò comporta una riduzione di potere di gruppi dirigenti all'interno dei partiti esistenti).*

¹⁰ Cfr. C. PINELLI, *Considerazioni sulle proposte di riforma costituzionale nella XVIII Legislatura*, in Astrid – rassegna, 14/2018.

Tuttavia, sul piano della capacità di rappresentanza politica, la questione più scottante non è il numero dei parlamentari quanto piuttosto la loro legittimazione politica che dipende dal sistema elettorale e quindi dai meccanismi di selezione dei candidati in sede di presentazione delle liste.

Tramontata la legittimazione sostanziale determinata dai partiti politici tradizionali e da sistemi elettorali che si giustificavano per effetto della loro competizione, diventa inevitabile cercare altrove le chiavi della rappresentanza.

Vuoi nella direzione della rappresentanza dei territori, vuoi nella direzione delle democrazie digitali.

Rispetto a questa sfida, che è la vera sfida posta dal bisogno di recuperare capacità di rappresentanza anziché inseguire affannose ricette di governabilità, come il ministro Fraccaro e il suo Capo dipartimento Spadacini hanno acutamente rilevato, la diminuzione del numero dei parlamentari appare poco più che un placebo.

2.3. La riforma dell'art. 66 Cost., che riserva alle Camere ogni giudizio sui titoli di ammissione dei propri componenti, introducendo un giudizio di impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale sulla decisione di concedere o negare la convalida di un'elezione ha ricevuto un plauso pressoché unanime.

Il giudizio di convalida delle elezioni, però, rappresenta una zona franca perché, se così non fosse, com'è più che noto, il popolo, nel momento in cui si esprime attraverso il voto, sarebbe meno sovrano del giudice che si può pronunciare sui titoli di ammissione dei rappresentanti che sono stati eletti¹¹.

Se si vuole risolvere il problema, senza far venir meno uno degli aspetti che caratterizzano la sovrana autonomia del Parlamento, si può ricordare la proposta di Mortati in Seconda sottocommissione, che aveva prefigurato di affidare, in prima battuta, l'istruttoria sui titoli di ammissione a un organo composto in pari numero da magistrati della Cassazione e da Consiglieri di Stato, da una parte, e da membri del Parlamento, dall'altra, e presieduto dal Presidente della Corte di cassazione, lasciando al giudizio dell'assemblea il compito di convalidare o meno le elezioni.

¹¹ In questo caso, nella sua audizione del 12 luglio 2018, il ministro Fraccaro pare essere stato meno consapevole delle tradizioni costituzionali che non in altri passaggi. Per il ministro, infatti, la riserva di competenza attribuita alle Camere dall'art. 66, Cost. si sarebbe giustificata per ragioni storiche, con riferimento a ordinamenti in cui il potere giudiziario dipendeva dal sovrano. Non è così, come dimostrano sia gli interventi di Terracini (in Seconda sottocommissione) che di Ruini in Assemblea costituente (V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, 1948, part. 120).

Questo meccanismo, adeguato allo spirito dei tempi, potrebbe anche superare il problema dei tempi necessari alle operazioni di verifica dei titoli di ammissione, poiché questo organo potrebbe lavorare molto molto più sollecitamente delle Giunte.

La decisione finale sarebbe dell'assemblea, salvaguardando il mito della sovrana autonomia del Parlamento in sede di verifica dei poteri, ma questa decisione sarebbe resa molto più trasparente dal giudizio che l'ha preceduta e che sarebbe destinato a svolgersi secondo considerazioni di carattere tecnico e giuridico indipendenti dal clima politico.

Affidare, in seconda battuta, invece il giudizio sulla verifica dei poteri alla Corte costituzionale, attraverso un giudizio di impugnazione della deliberazione della Camera con cui l'elezione è stata convalidata o meno, non è opportuno, perché costringe la Corte a giudicare degli atti con cui il Parlamento ha deciso sul proprio prestigio.

Si tratta, nella sostanza, dello stesso côté dei conflitti costituzionali sull'art. 68, Cost., dove la Corte è entrata in complesse valutazioni, non sempre facilmente e astrattamente inquadrabili seguendo il contenuto normativo della Costituzione perché mirano a costruire un modello di rappresentanza e quindi concorrono a individuare la corretta percezione dell'autonomia parlamentare.

Non è un compito che spetta alla Corte integrare l'autonomia costituzionale delle Camere a Costituzione vigente e, in una prospettiva di riforma costituzionale, se si vuole restituire prestigio all'assemblea, non pare necessario aumentare il numero delle occasioni in cui la Corte può sindacare l'esercizio dell'autonomia parlamentare censurandone i costumi, quanto piuttosto responsabilizzare il Parlamento indirizzandolo a una retta amministrazione della propria autonomia costituzionale.

La proposta di Mortati che si è ricordata seguendone la sintesi di Falzone, Palermo e Cosentino, appare molto più ragionevole, perché inserisce la decisione dell'assemblea a valle di un procedimento a carattere tecnico in cui le complesse problematiche poste dalla verifica dei poteri sono state avviate a soluzione, lasciando, però, all'autonomia parlamentare il compito di ratificare o meno le conclusioni raggiunte in sede di istruttoria e, per evitare zone franche dal giudizio di costituzionalità, potrebbe essere opportuno specificare che questo organo ha il potere di sollevare questioni di legittimità costituzionale in via incidentale delle disposizioni che è chiamato ad applicare.

2.4. Le modifiche più incisive, come era da aspettarsi per progetti di riforma costituzionale promossi dal ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta, hanno per oggetto il referendum abrogativo e i disegni di legge di iniziativa popolare.

Quanto al referendum abrogativo, sono stati presentati complessivamente otto disegni di legge, di cui uno (S.852, di iniziativa del Senatore Perilli) ha per oggetto l'introduzione dell'obbligo per il legislatore di rispettare la volontà popolare espressa per mezzo del referendum abrogativo; quattro la soppressione del quorum strutturale dei referendum abrogativi (S.588, Giovanni Endrizzi; S.589, Ugo Grassi; C.984, Anna Bilotti; C.998, Francesco Silvestri), uno (C.727, Stefano Ceccanti) la introduzione di un quorum strutturale basato sul numero degli elettori che hanno partecipato alle ultime elezioni politiche; due, l'eliminazione del limite alla proponibilità dei referendum in materia di leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (C.985, Valentina Corneli; S.587, Stefano Lucidi).

Il ministro Fraccaro, nella sua audizione del 12 luglio 2018, ha sostenuto la necessità di eliminare il quorum di cui all'art. 75, quarto comma, Cost. (partecipazione alla consultazione da parte della maggioranza degli aventi diritto e superamento della soglia della maggioranza dei voti validamente espressi) con la volontà di evitare che possa decidere chi non partecipa alla consultazione referendaria¹².

L'abolizione del quorum strutturale, infatti, fa sì che la consultazione referendaria sia necessariamente vinta dalla maggioranza dei voti validamente espressi, indipendentemente dal numero di coloro che non si sono recati alle urne.

Un tanto, sicuramente, disincentiva l'astensionismo, che anziché essere un voto contrario alla decisione mediante referendum sull'abrogazione della legge diventa una delega implicita in favore della maggioranza che ha deciso di partecipare votando.

Le cause della crisi dell'istituto referendario sono sicuramente molteplici e, forse, più che l'astensionismo¹³, la causa più profonda di questo istituto è la

¹² Per Fraccaro, *misura fondamentale per garantire il diritto di partecipazione alla consultazione referendaria dei cittadini è l'abolizione del quorum nel referendum abrogativo, come raccomandato dallo stesso Consiglio d'Europa. Riteniamo che non debba essere previsto alcun quorum di partecipazione né per il referendum abrogativo né per il referendum propositivo. L'anomalia della previsione di un quorum, infatti, appare evidente dal confronto con le altre democrazie occidentali, nelle quali è previsto l'istituto referendario, ma senza quorum strutturale. Del resto, questa lettura è confermata anche dalle raccomandazioni contenute nel Codice di buona condotta in materia di referendum della Commissione di Venezia.*- Il quorum rappresenta, infatti, l'ostacolo principale alla partecipazione: anziché premiare i cittadini attivi e responsabili che si recano alle urne, li penalizza. In un contesto politico e sociale in cui la disaffezione alla politica ha raggiunto livelli allarmanti, il quorum strutturale disincentiva la partecipazione e favorisce l'astensionismo, creando un danno grave alla democrazia. In presenza del quorum decide chi non partecipa o troppo spesso decide chi non partecipa, capovolgendo l'idea stessa di comunità. In sostanza, l'eliminazione del quorum è un passo indispensabile per favorire il concorso dei cittadini al processo democratico (Camera Deputati, XVIII Legislatura, Comm. Riunite I Camera e 1^a Senato, resoconto stenografico seduta 12 luglio 2018, part. 5).

¹³ Vedi A. MORRONE, *L'invito a disertare le urne, tra storia, costituzione e regole di correttezza costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2003, il quale è particolarmente critico circa la legittimità

difficoltà di esprimersi con un sì o un no rispetto a un quesito formulato in termini astrusi e non facilmente comprensibile sul piano dell'indirizzo politico¹⁴.

Eliminare la possibilità di astenersi significa eliminare la possibilità di non prendere posizione circa l'effettiva necessità della consultazione referendaria, significa eliminare la possibilità – per un elettore non necessariamente inconsapevole o non necessariamente vittima di una propaganda balneare – di considerare inopportuna la consultazione e non necessario il confronto fra democrazia diretta e democrazia rappresentativa.

Il referendum non deve soltanto convincere gli elettori della opportunità di un “sì” o di un “no”. Deve in primo luogo convincerli della necessità di andare alle urne per decidere in via referendaria sul quesito che è stato loro posto.

L'eliminazione del quorum strutturale nel referendum vale come delega ai promotori e a coloro che hanno sottoscritto la proposta referendaria di decidere l'agenda politica delegando al voto popolare la decisione su di una determinata questione.

Sotto questo aspetto, appare molto ragionevole la strada ripresa da Ceccanti, nella sua proposta di legge costituzionale, e già fatta propria dal disegno di riforma costituzionale Renzi – Boschi, di fissare il quorum nella metà di coloro

di un invito all'astensione, che non troverebbe alcuna giustificazione nel tessuto costituzionale. Di Giovine (A. DI GIOVINE, *Fra direttismo e antipolitica: qualche spunto sul referendum in Italia*, in Id., *Democrazia diretta e sistema politico*, Padova, Cedam, 2001, 172 ss.) osserva invece che dietro l'art. 75 Cost. ci sarebbe «una decisione del tutto discrezionale dei costituenti, nel senso che il referendum, non facendo parte – come invece le elezioni – della natura di un assetto democratico, poteva anche non essere tirato fuori dal repertorio del diritto costituzionale» e, quindi, «essendo stato rimesso alla libera iniziativa popolare (...) la sua attivazione – a differenza ancora delle elezioni – non assume alcun carattere di naturalità- necessità», perché «il referendum appartiene a quel genere di istituti (come il decreto-legge, lo scioglimento anticipato...) che potrebbero anche non essere mai attivati senza che ne risenta la tenuta del sistema, e la cui attivazione smodata, anzi, può esserne considerata sintomo di malessere». Sul tema, C. DE FIORES, *Ragioni e virtù del quorum di partecipazione nel referendum abrogativo*, in *Politica del diritto*, 3/2000, per il quale *il Costituente, con l'istituzione del referendum [ha] inteso dotare il sistema di un particolare congegno di «verifica saltuaria e concreta del corretto funzionamento del principio della rappresentanza politica» e non di un devastante strumento di rottura del circuito democratico-partitico. All'interno del disegno costituzionale, il sopravvento della democrazia partecipata, fondata sui partiti, si poneva, difatti, come «l'irrimediabile (anche se inspiegabilmente non da tutti avvertita) sconfitta delle tesi che avevano visto nella democrazia diretta la sola democrazia, ed in quella rappresentativa null'altro che inganno ed apparenza».*

¹⁴ R. BIN, *Il referendum come alibi*, in *Le regioni*, 2016, 221 e ss. (editoriale) osserva: *se io, che non credo di essere l'elettore più disinformato, non riesco a capire quale sia la reale posta in gioco, perchè devo sentirmi in obbligo di andare ad assolvere il mio compito di cittadino esprimendo l'opzione tra due alternative che non mi sono chiare? Se vado a votare e mi astengo, di fatto favorisco i promotori perchè corro a raggiungere il quorum; se invece scelgo di disertare le urne, di fatto favorisco gli oppositori. Astendomi almeno posso comunicare ai promotori che la dispendiosa macchina referendaria non la si deve mettere in moto senza una ragione chiara e comprensibile, ragione che non può essere l'assunzione di una vaga opzione ideologica.*

che hanno partecipato alle ultime elezioni politiche, in modo da depurare il risultato della consultazione dall'astensione fisiologica.

In definitiva, può non essere vero, soprattutto nel caso di lenzuolate di quesiti referendari, che, per mezzo dell'astensione, decide chi non partecipa, capovolgendo l'idea stessa di comunità.

È vero invece che rendere i promotori e coloro che aderiscono alla richiesta referendaria firmandola artefici di una consultazione senza nessun quorum altera significativamente il rapporto fra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, privando la maggioranza degli aventi diritto al voto, o la maggioranza di coloro che hanno partecipato alle ultime elezioni politiche, della possibilità di considerare il quesito referendario inutile o inopportuno.

2.5. L'ultima delle modifiche proposte riguarda l'art. 71, Cost. e prevede, nell'ottica di accrescere l'equità nella gestione del potere politico, che nulla cambi in punto di iniziativa popolare, ma, se i promotori della legge di iniziativa popolare hanno raccolto più di cinquecentomila firme, il Parlamento ha l'obbligo di pronunciarsi entro diciotto mesi dalla presentazione del disegno di legge.

Questi disegni di legge non possono essere in contrasto con i principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, i vincoli europei ed internazionali e, nel caso in cui introducano nuove spese, devono indicare i mezzi per farvi fronte.

Nel caso in cui il Parlamento non approvi la legge di iniziativa popolare, ovvero deliberi in senso diverso dalla proposta, se i promotori non rinunciano all'iniziativa, è indetto un referendum e gli elettori sono chiamati a scegliere fra la legge di iniziativa popolare e la legge approvata dal Parlamento.

Sull'ammissibilità del referendum, si pronuncia la Corte costituzionale che può intervenire, nel caso in cui ne facciano richiesta i promotori dopo che sono state raccolte centomila firme, ovvero dopo che sono trascorsi i diciotto mesi entro i quali il Parlamento deve deliberare¹⁵.

¹⁵ In questi termini, il disegno di legge costituzionale A.C. 1173, di iniziativa dei deputati D'Uva, Iezzi, Molinari, Brescia, etc., *Modifica dell'art. 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare*. A questo disegno di legge, fa da contraltare il disegno di legge costituzionale A.C. 726, di iniziativa dei deputati Ceccanti, Cenni, De Menech, Giorgi, Fragomelli, La Marca, Morani, Pezzopane, Rosato, *Modifica dell'articolo 71 della Costituzione, concernente l'iniziativa delle leggi e l'introduzione del referendum propositivo*. I due disegni di legge sono stati assegnati alla I Commissione – Affari costituzionali ed è iniziato l'esame in commissione, rel. Dadone, il 16 ottobre 2018. Al Senato pendono i disegni di legge costituzionale S.806, di iniziativa del senatore Patuanelli, e S.586, di iniziativa del senatore Endrizzi, ancora non assegnati. È evidente che il ministro per i rapporti con il Parlamento ha ottenuto che il disegno di legge relativo alla diminuzione del numero dei parlamentari e quello relativo alla introduzione del referendum propositivo andassero di pari passo alla Camera e al Senato, dove entrambi hanno iniziato il loro esame in sede referente il 16 ottobre 2018.

L'aspetto più delicato del referendum propositivo è che questo istituto si presta particolarmente bene ad essere utilizzato per decisioni su questioni che coinvolgono la "pancia" degli elettori e che si prestano ad essere interpretate emotivamente, come può essere il caso delle vaccinazioni obbligatorie o l'abolizione delle pensioni d'oro, per citare due esempi fra i tanti che possono venire in mente.

In questi casi, il confronto fra i sentimenti degli elettori e il prodotto della sintesi parlamentare può andare facilmente a favore degli elettori, le cui emozioni possono essere catturate da campagne demagogiche¹⁶, e il confronto fra democrazia diretta e democrazia rappresentativa può finire con un colpo mortale per la seconda¹⁷, alterando significativamente il modello di democrazia previsto dalla Costituzione.

Forse, in questo modo, non si rivitalizzano le istituzioni rappresentative, ma gli si assesta un colpo mortale perché, ove i promotori riescano a raccogliere cinquecentomila firme, le assemblee parlamentari finiscono per essere ostaggio della loro iniziativa e possono ben poco in termini di comunicazione.

La proposta, invece, appare molto ragionevole laddove il Ministro Fraccaro, ma non è materia di riforma costituzionale, bensì dei regolamenti parlamentari, stimola una modifica dei regolamenti parlamentari che assicuri l'effettiva trattazione delle proposte di iniziativa parlamentare entro un termine ragionevole.

Eguale, appare assai ragionevole e meritevole di sviluppo l'idea che nel corso della trattazione parlamentare sia introdotto il confronto con i promotori del disegno di legge popolare, consentendo a questi di far valere le proprie istanze nel corso dell'*iter* legislativo.

Ma anche questa, secondo il filo logico della parsimonia, non è materia di riforme costituzionali ma solo di manutenzione dei regolamenti parlamentari che, al Senato, si sono già mossi nella direzione di assicurare la trattazione dei disegni di legge di iniziativa popolare e la possibilità di ascoltare i promotori (vedi art. 74, r.S., come modificato il 20 dicembre 2017).

Infine, non è affatto chiaro il ruolo della Corte costituzionale. Nel disegno di legge costituzionale A.C. 1173, la Corte costituzionale può intervenire sull'ammissibilità del referendum propositivo, ove i promotori ne facciano richiesta, quando sono state raccolte centomila firme oppure, se i promotori non ne fanno richiesta, nel caso in cui il Parlamento non si pronunci sul disegno di

¹⁶ Sia il ministro Fraccaro nella sua audizione del 12 luglio 2018, sia la relazione al disegno di legge costituzionale A.C. 1173 sottolineano che non è così in Svizzera dove di solito il referendum propositivo vede soccombere la proposta dei sottoscrittori e prevalere quella elaborata in sede parlamentare. Ma così accade in Svizzera o così è accaduto sinora in Svizzera e l'Italia non è la Svizzera.

¹⁷ In questi termini, S. PASSIGLI, *Le proposte di riforma costituzionale del Governo Conte: luci ed ombre*, cit., part. 6.

legge di iniziativa popolare ovvero nel caso in cui il Parlamento approvi il disegno di legge con delle modifiche tali da non far venire meno l'intento dei promotori.

In entrambi i casi, la Corte dovrebbe pronunciarsi: (a) sulla ammissibilità formale della proposta e quindi sulla sua chiarezza, univocità ed omogeneità; (b) sulla ammissibilità sostanziale della proposta e quindi sul rispetto dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, sul rispetto degli obblighi che derivano dall'ordinamento dell'Unione Europea o che sono stati assunti a livello internazionale, sulla copertura finanziaria.

Che cosa accade se la proposta di referendum viene dichiarata inammissibile dopo che sono state raccolte centomila firme? Sembra di poter rispondere che il Parlamento può esaminare la proposta di legge di iniziativa popolare ma che sulla stessa non si potrà procedere a referendum.

Il che equivale a dire che non vi è spazio politico per l'esame in sede parlamentare.

Ma questo potrebbe non essere un problema nel caso in cui la proposta fosse in contrasto con i valori della Costituzione o con gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea o da un qualsiasi trattato internazionale.

Il problema, invece, si ha nel caso in cui vi sia stata la raccolta di un ingente numero di firme e la Corte dichiari inammissibile il referendum propositivo malgrado l'approvazione di un testo difforme da parte del Parlamento o magari nel caso di inerzia del Parlamento, perché le forze di maggioranza non ritengono che l'ordinamento giuridico debba essere innovato nel senso indicato dai promotori.

In questo caso, che magari è il caso delle vaccinazioni obbligatorie, la Corte potrebbe rifiutare di dare corso alla richiesta referendaria perché il disegno di legge di iniziativa popolare si pone in contrasto con la sua lettura del diritto alla salute garantito come fondamentale dall'art. 32, Cost.? O la sua decisione la esporrebbe alla gogna dell'opinione pubblica più ancora di quanto non è accaduto per i giudizi di ammissibilità dei referendum abrogativi?

Si tratta di una competenza avvelenata per la Corte, sia perché la stessa si trova ad essere esposta nei confronti dell'opinione pubblica su questioni che, evidentemente, hanno fatto breccia nell'animo dell'elettorato, sia perché un giudizio di ammissibilità basato sul non contrasto con i principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione finisce per essere un giudizio di legittimità costituzionale a carattere preventivo ed astratto senza che vi sia alcuna predeterminazione dell'oggetto.

3. Ciascuno dei commenti che si è cercato di svolgere sulle proposte di riforma della Costituzione sostenute dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e la

democrazia diretta si presta a un commento molto più ampio di quello che le hanno dedicato queste pagine.

Resta, dopo la loro lettura, anche in controluce con il risultato della consultazione referendaria del 4 dicembre 2016, quando le stesse forze che adesso promuovono la modifica del testo costituzionale erano dalla parte della sua difesa ad oltranza, un dubbio di sistema.

L'impostazione del problema della riforma costituzionale come questione da risolvere attraverso interventi puntuali di manutenzione della Costituzione formale, secondo il canone della parsimonia, appare molto ragionevole.

Altrettanto ragionevole appare il tentativo, ben raccolto dai "controdisegni" di riforma costituzionale presentati da Ceccanti, di non considerare la riforma della Costituzione come un problema che deve essere portato avanti dal Governo e dall'indirizzo politico di maggioranza ma che deve essere oggetto di un confronto parlamentare ampio e attento alle esigenze della nazione.

Molto condivisibile è l'idea che il vero nodo della crisi della democrazia in Italia, ma anche nei paesi che ne condividono la tradizione liberale, è una crisi di rappresentanza, di capacità delle istituzioni di rappresentare efficacemente la nazione e quindi di ricevere la legittimazione che è data dalla partecipazione popolare alle decisioni pubbliche e, più in generale, alla formazione delle politiche del paese.

Questa domanda, la domanda delle domande in questo momento, però, può trovare risposta attraverso interventi di natura puntuale o esige piuttosto un più ampio ripensamento della forma costituzionale?

E se per rispondere a questa domanda si deve mettere mano a un più ampio ripensamento della forma costituzionale, questo tentativo può essere considerato ragionevole perché politicamente praticabile ed effettivamente attuabile?

La crisi che il nostro paese sta attraversando è una crisi dell'eredità liberale perché le istanze che stanno emergendo attraverso le fratture aperte nella democrazia rappresentativa dal crollo dei partiti politici sono richieste di un nuovo modo di intendere l'intermediazione politica: le masse non accettano più di delegare attraverso il voto la formazione della volontà generale dello Stato ai loro rappresentanti e chiedono dei rappresentanti che ne sappiano interpretare gli umori catturandone l'effimero affetto.

Mai come in questo momento, o, forse molte altre volte ma quando è accaduto non è andato a finire bene¹⁸, una stagione inaugurata dai migliori auspici¹⁹

¹⁸ Viene in mente il Saggio storico sulla rivoluzione napoletana del 1799 di Vincenzo Cuoco: «Il vostro Claudio è fuggito, Messalina trema»... Era obbligato il popolo a saper la storia romana per conoscere la sua felicità?»

¹⁹ Penso all'interpretazione del 1989 offerta da Dahrendorf (R. DAHRENDORF, 1989. *Riflessioni sulla rivoluzione in Europa*, ed. it. Bari, 1999) così come rilette da Zielonka (J. ZIELONKA, *Controrivoluzione. La sfida all'Europa liberale*, Bari, 2018).

cede ai fantasmi del passato, perché ideali prematuri non riescono a convincere e persuadere i sentimenti più profondi delle masse, perché le masse hanno una terribile inerzia ed occorrono secoli per educarle.

L'attuale crisi della rappresentanza è, in questa chiave, prima di tutto una crisi "geografica" e "sociale", una crisi socialmente geografica e geograficamente sociale. Gli Stati sono una forma di selezione e contenimento delle elites, perché servono a selezionare le elites capaci di governare e ad assicurare ai governati degli efficaci sistemi di contenimento dei loro governanti.

La geografia è un problema costituzionale perché individua il livello al quale queste due funzioni possono essere svolte efficacemente e questo livello dipende dalla velocità di circolazione delle informazioni e dei cittadini che le veicolano: la dimensione naturale di uno Stato è quella nella quale vivono i suoi cittadini, ovvero lo spazio che i suoi cittadini vivono quotidianamente attraversando geograficamente, ma anche cognitivamente, il territorio.

Il mondo è cambiato quando David De Vries, un avventuriero olandese che è vissuto fra il cinquecento e il seicento, ha incontrato un colono di provenienza inglese, da qualche parte non lontano da Terranova, e i due si sono guardati («io guardai lui e lui guardò me», si legge nel resoconto di De Vries), hanno bevuto vino veneziano e il commento finale della loro osservazione fu: «Le montagne non possono incontrarsi fra loro, ma gli uomini che vanno e vedono il mondo possono farlo»²⁰.

Fu la velocità di circolazione delle persone e delle idee ad abbattere, allora, le signorie e determinare il sorgere degli Stati nazionali, perché le prime non erano più la dimensione socialmente geografica ottimale per selezionare le elites ed individuare i sistemi attraverso cui contenerne i poteri di governo.

La crisi dello Stato contemporaneo non è lontana da quella crisi, che è sostanzialmente durata sino alla Rivoluzione francese e ha trovato la propria sintesi grazie al genio di Napoleone, più che alle intuizioni rivoluzionarie.

Ma ha qualcosa di più, perché i cittadini sono divisi in due da una frattura sociale profonda. Vi è una parte di cittadini per i quali lo Stato nazione è inadeguato, che vivono oltre lo Stato nazione e che cercando una dimensione sovranazionale per trovare le elites che li possono governare. Questi cittadini, probabilmente, sono coloro che hanno saputo cogliere il meglio dell'eredità liberale e sfruttare a proprio vantaggio. Nello stesso tempo, però, gli Stati contemporanei sono abitati da masse di cittadini, la maggioranza degli elettori, per i quali lo Stato nazione è un baluardo e una protezione, perché non sono riusciti a cogliere l'eredità liberale e a trasformarla in un vantaggio. Questa frattura è diventata anche una frattura costituzionale perché non esiste, nello Stato

²⁰ M. GREENGRASS, *La cristianità in frantumi. Europa 1517 - 1648*, ed. it., Bari, 2017, nell'introduzione.

contemporaneo, una dimensione geograficamente unitaria capace di soddisfare gli uni e gli altri.

Gli uni guardano alle dimensioni della rete e vivono un mondo privo di confini. Gli altri vivono nelle loro macchine e non vanno al di là di un abbonamento regionale per pendolari.

Questa tensione può essere letta semplicemente come bisogno di migliorare la capacità delle istituzioni di rappresentare i cittadini? O come deficit di governabilità?

No, ma forse non può neppure essere risolta attraverso una riforma della Costituzione. Ha semplicemente bisogno di maturare e i tempi possono essere molto lunghi.

In questa attesa, ci può essere sicuramente il tempo per leggere, discutere e commentare anche le proposte di questa nuova stagione di riforme costituzionali, purché non ci si illuda che servano davvero a risolvere i problemi della società più di una discussione sul futuro dell'archeologia.