

Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura

di Lorenzo Spadacini*

Il metodo

Il metodo con cui si sta lavorando alle riforme costituzionali patrocinata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta è improntato al rispetto rigoroso e non solo formale dell'art. 138 Cost., abbandonando le aspirazioni a grandi riforme complessive, che hanno caratterizzato le legislature precedenti.

Il rispetto rigoroso e non solo formale dell'art. 138 Cost. impone di valorizzare lo spirito di tutte le sue previsioni.

In primo luogo, la previsione che esclude la consultazione popolare nel caso si raggiunga la maggioranza dei due terzi in seconda deliberazione, comporta un atteggiamento della maggioranza volto a creare le condizioni perché si raggiunga un largo accordo, che vada al di là dei suoi confini. A questo scopo, per un verso, le riforme dovranno essere di iniziativa parlamentare, mentre, per altro verso, dovranno riguardare le tematiche sulle quali si possa riscontrare il più ampio accordo tra le forze politiche.

In secondo luogo, la previsione di un eventuale referendum popolare, quando la riforma proposta non sia approvata con la maggioranza dei due terzi di entrambe le Camere in seconda deliberazione, implica che le riforme siano proposte in una forma che consenta ai cittadini una effettiva decisione. Perché essi possano esprimersi sulla proposta sottoposta loro, occorre anzitutto che essa abbia contenuto unitario e consenta, pertanto, di pronunciarsi univocamente con un sì o con un no. La conseguenza di tale impostazione è che le riforme saranno di carattere puntuale e separate in diverse proposte di legge.

Il merito

Le riforme costituzionali patrocinata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta si fondano su una visione della crisi del nostro sistema istituzionale diversa da quella che ha caratterizzato i precedenti interventi portati avanti dal centrosinistra nella scorsa Legislatura e dal centrodestra nella XIV. Quei tentativi di riforma si fondavano sull'idea che il nostro assetto decisionale presenti un deficit di governabilità; che esso non funzioni perché, disperdendo il potere in mille rivoli, impedisce l'assunzione delle decisioni politiche. La visione che anima le riforme allo studio, invece, si fonda sull'idea che il problema di fondo del nostro assetto istituzionale sia legato alla capacità di costruire il consenso rispetto alle scelte pubbliche. 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.

La scelta di fondo a cui si ispirano le riforme allo studio è dunque quella di intervenire con parsimonia sull'assetto istituzionale e di potenziare gli strumenti di democrazia diretta, per dare nuova linfa alla nostra democrazia, rilanciando la partecipazione dei cittadini alla vita politica del paese. L'obiettivo,

* *Professore Associato di diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Brescia, Capo del Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*

cioè, è quello di puntare ad un rinnovamento del sistema politico, sia potenziando l'apporto diretto dei cittadini alle scelte politiche fondamentali, sia valorizzando la capacità del Parlamento di rappresentare le istanze dei cittadini e di costituire un solido ponte tra la società e le istituzioni. L'ottica, pertanto, non è quella di una contrapposizione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, ma quella di un reciproco completamento.

In questa prospettiva, nei limiti di quanto concordato dalle parti politiche che sostengono il Governo, le riforme costituzionali allo studio si muovono su due crinali e si articolano in cinque proposte. I due crinali sono: il sistema delle istituzioni rappresentative da rivitalizzare; il sistema degli istituti di democrazia diretta da rafforzare. Sul primo fronte, verranno proposte tre misure distinte: la riduzione del numero dei parlamentari; la sottrazione al Cnel della sua base costituzionale; la ricorribilità dei giudizi delle Camere in materia di elezioni. Sul secondo fronte, sono allo studio due misure distinte: l'eliminazione del *quorum* strutturale con riferimento al referendum abrogativo; l'introduzione di una forma rafforzata di iniziativa legislativa popolare cui possa conseguire un referendum in caso di sua mancata approvazione parlamentare entro un termine congruo ed in presenza di ulteriori condizioni che escludano una torsione plebiscitaria dell'istituto.

Le misure

1. La riduzione del numero dei parlamentari.

Il numero dei parlamentari sarà ridotto a 400 deputati e 200 senatori, con una riduzione del 36,5%, come prevede il "Contratto di Governo". Si tratta di una misura sulla quale esistono posizioni convergenti tra le forze politiche.

La misura allo studio prevede, altresì, che siano ridotti della stessa percentuale anche il numero dei senatori e dei deputati eletti all'estero (da dodici a otto deputati e da sei a quattro senatori) e del numero minimo dei senatori per ciascuna regione (da sette a cinque). Si tratta di previsioni costituzionali rispetto alle quali è forse maturato un contesto adatto ad una più profonda revisione, alla quale, però non si pensa in questa sede di provvedere in coerenza con la necessaria puntualità delle riforme. Così, in particolare, si dovrà escludere in questo contesto una più profonda rimediazione, pur forse opportuna, della presenza dei parlamentari eletti all'estero, che ci si limiterà a ridurre nella stessa proporzione. Inoltre, potrebbe essere opportuno escludere dalla riforma i senatori di nomina presidenziale, che non sono formalmente inclusi nel numero complessivo dei senatori e che coinvolgono anche una rilevante prerogativa presidenziale.

La riduzione del numero dei parlamentari comporta, poi, delicate questioni di impatto sulla legislazione elettorale. Come è noto, infatti, occorre far in modo che il Parlamento resti in ogni momento rinnovabile e dunque che il potere presidenziale di scioglimento delle Camere non sia mai paralizzato da una legislazione elettorale inadeguata ad assicurare l'elezione del numero dei parlamentari previsto in Costituzione.

Da questo punto di vista, occorre chiedersi, dunque, quali siano le conseguenze dell'entrata in vigore della riduzione del numero dei parlamentari fino al momento in cui le Camere provvedano ad adeguare la relativa legislazione elettorale, essendo prospettabili, in astratto, diverse soluzioni.

A tal fine, la soluzione migliore sarebbe un intervento di modifica della legge elettorale, che preveda, in luogo di un numero specifico di seggi uninominali e plurinominali, l'indicazione del rapporto percentuale tra le due categorie. In questo modo la legge elettorale assumerebbe il necessario grado di

flessibilità rispetto alla variabile del numero dei parlamentari fissato in Costituzione. Con tale modalità la modifica della composizione numerica delle Camere non comporterebbe interventi sulla legge elettorale la quale opererebbe automaticamente, anche in caso di variazione del numero di parlamentari.

In mancanza di un tale intervento, in primo luogo, potrebbe ipotizzarsi una disposizione transitoria nella legge di revisione costituzionale che, in attesa della legge ordinaria di adeguamento, apporti testualmente alla legislazione elettorale le sole puntuali modifiche che si rendano strettamente necessarie affinché essa funzioni con un numero di parlamentari ridotti (riduzione dei collegi uninominali mantenendo la proporzione attuale con quelli destinati ai collegi plurinominali e delega per un loro nuovo ritaglio sulla base dei criteri già previsti). Si tratta di una soluzione che risolverebbe ogni problema di diritto intertemporale ma che presenta alcuni inconvenienti, che attengono alla forza ed al valore delle modifiche alla legge elettorale apportate con disposizione costituzionale ancorché in via transitoria.

In secondo luogo, potrebbe ipotizzarsi una disposizione di delega al Governo, direttamente contenuta nella legge di revisione costituzionale, affinché apporti le modifiche limitatamente – come ovvio – a quelle strettamente necessarie. Le modifiche alla legislazione elettorale sarebbero pertanto apportate con decreto legislativo, risolvendo i problemi di rango della fonte che adegua la legislazione elettorale al nuovo numero di parlamentari.

In terzo luogo, si potrebbe immaginare, come nella gran parte dei progetti di legge fin qui presentati in materia, di non intervenire affatto, confidando che il Parlamento intervenga con i mezzi ordinari a provvedere agli adattamenti alla legislazione elettorale che ritenga più opportuni. In questa ipotesi, probabilmente “più pulita” sul piano del sistema delle fonti, occorre chiedersi cosa succeda nel caso si verifichi l’urgenza di uno scioglimento delle Camere prima che a tale adattamento si sia addivenuti. Si aprirebbe forse lo spazio ad un intervento – certo da evitare finché possibile – di un provvedimento governativo urgente (decreto legge)?

2. La sottrazione al Cnel della sua base costituzionale.

Altra misura largamente sostenuta dalle forze politiche al di là della maggioranza è quella relativa alla soppressione del Cnel. Si tratta di un organo di rilievo costituzionale che avrebbe dovuto immettere le forze sociali nel sistema rappresentativo. Tale impostazione, tuttavia, non si è mai rivelata efficace nel nostro ordinamento e così è matura una sua rivisitazione.

In precedenti proposte volte allo stesso scopo, si procedeva alla diretta soppressione dell’ente per legge costituzionale. Così nella proposta Renzi-Boschi, con disposizione transitoria, ma pur sempre di rango costituzionale, si prevedeva la nomina di un Commissario straordinario e il trasferimento alla Corte dei conti del personale del Cnel. Ci si chiede però se tale soluzione sia opportuna o se, invece, sia preferibile limitarsi a sottrarre al Cnel la base costituzionale. In questo modo il Cnel continuerebbe a vivere temporaneamente, sulla base della legge istitutiva, in attesa che si provveda a sopprimerlo con procedure ordinarie, imperniate sulla legge.

3. La ricorribilità dei giudizi delle Camere in materia di elezioni.

Di consenso generale in dottrina è poi l’intervento sull’art. 66 Cost., che, affidando alle Camere il giudizio sui titoli di ammissione dei parlamentari e sulla verifica delle cause sopravvenute di ineleggibilità e di incompatibilità, ha finito per escludere le relative posizioni giuridiche soggettive da un controllo giurisdizionale effettivo, con conseguenze rilevanti circa la stessa legittimazione delle

Camere e la creazione di una zona franca dal controllo di costituzionalità della legislazione elettorale, solo recentemente colmato, in qualche modo, dalla giurisprudenza costituzionale.

Naturalmente l'intervento riformatore sull'art. 66 Cost. potrebbe essere di latitudine più o meno estesa, fino a devolvere le relative competenze alla giurisdizione ordinaria (ciò che parrebbe costituire una soluzione avventata) o direttamente alla Corte costituzionale. La prudenza potrebbe consigliare di conservare alle Camere le competenze attuali ma di prevedere un termine ragionevole entro il quale i giudizi di cui all'art. 66 Cost. debbano concludersi, consentendo alle parti interessate di ricorrere alla Corte costituzionale contro le decisioni delle Camere in materia o nel caso di una loro eventuale inerzia. In questa ipotesi, inoltre, si tratterebbe di valutare se una modifica dell'art. 66 Cost. debba ritenersi sufficiente o se invece si debba intervenire anche sugli art. 134 Cost., che elenca – già oggi non esaustivamente – le funzioni della Corte costituzionale, e 137 Cost., che rinvia alla legge costituzionale con riguardo all'accesso alla Corte ma con esclusivo riferimento ai “giudizi di legittimità costituzionale”.

4. L'eliminazione del *quorum* strutturale del referendum abrogativo.

Ampiamente condivisa tra le forze politiche sembra essere anche la modifica della previsione costituzionale di un *quorum* strutturale per la validità dei referendum abrogativi. Ne sia prova la proposta Renzi-Boschi, che prevedeva la riduzione del *quorum* alla metà degli elettori delle precedenti elezioni politiche. Il tema è connesso alla percezione che la previsione del *quorum* abbia dato luogo a politiche attivamente astensionistiche, che sfruttano strumentalmente la quota di elettori che per ragioni non politiche non partecipano al voto. Rispetto alla soluzione prospettata nella riforma Renzi-Boschi, però, potrebbe risultare più persuasiva una soluzione più netta, che elimini del tutto il *quorum*. Un *quorum* al 50% degli elettori, come oggi, garantisce quantomeno che l'abrogazione della legge sia supportata dalla volontà popolare. In effetti, bisogna riflettere sulla circostanza che la sola riduzione del *quorum*, diversamente dalla sua abolizione, continuerebbe a lasciare spazio a iniziative astensionistiche, che potrebbero però convincere una sola parte della popolazione a non partecipare al voto per far fallire l'abrogazione; in questo modo si potrebbe produrre una vittoria dei favorevoli all'abrogazione della disciplina sottoposta a referendum anche in presenza di una maggioranza contraria (per una erronea strategia di coloro che avversano l'abrogazione). Al fine di consentire all'istituto di far emergere la volontà popolare, sembra dunque più opportuna l'abolizione del *quorum* strutturale, confidando su una consistente partecipazione al voto dell'elettorato tutte le volte che i quesiti siano di effettivo rilievo. È allo studio, pertanto, un intervento chirurgico sul testo dell'art. 75 Cost., mirato esclusivamente a eliminare il *quorum* strutturale, salvi tutti gli altri limiti in esso previsti.

5. L'iniziativa legislativa popolare rafforzata.

Anche l'introduzione di forme di coinvolgimento popolare diretto nella produzione legislativa sembra essere sostenuta, nelle sue linee di fondo, da una maggioranza ampia di forze politiche. In merito è significativo notare che anche la riforma Renzi-Boschi prevedeva, seppure *in nuce*, l'introduzione di un referendum propositivo e una soluzione simile era anche suggerita dalla commissione per le riforme costituzionali nominata dal Governo Letta.

Naturalmente, nell'introdurre uno strumento simile, senz'altro utile a individuare forme nuove di partecipazione e di decisione diretta dei cittadini, occorre disciplinare il nuovo istituto in modo da evitarne un uso strumentale e da stemperarne gli aspetti di inevitabile semplificazione della decisione politica.

Per questa ragione, più che introdurre un referendum propositivo *sic et simpliciter*, potrebbe essere fruttuoso incidere sull'istituto dell'iniziativa legislativa popolare, non diversamente da quanto succede in Svizzera (anche se in quel contesto, l'iniziativa popolare ha sempre la forma di una revisione costituzionale, mentre nel nostro dovrebbe essere limitata a proposte di legge ordinaria). In particolare, si potrebbe prevedere che l'iniziativa popolare, qualora supportata da un più consistente numero di firme (500.000), debba necessariamente essere esaminata dalle Camere entro un termine congruo (che potrebbe essere di diciotto mesi) e che sul testo si proceda a referendum soltanto se esso non venga approvato dalle Camere entro quel termine. Inoltre, si dovrebbe riconoscere al Comitato promotore il potere di rinunciare alla consultazione popolare, così che il referendum non si tenga nemmeno nel caso si trovi un accordo su un diverso testo. Diversamente, ossia quando le Camere approvassero una proposta che non inducesse il Comitato promotore a rinunciare al referendum, occorrerebbe consentire che a consultazione siano sottoposti entrambi i testi, quello di approvazione parlamentare e quello di iniziativa popolare (consentendo all'elettore di votare a favore o contro ciascuna delle due proposte e riconoscendogli la facoltà di indicare la proposta preferita nel caso si esprima a favore di entrambe). In questo modo, si lascerebbe spazio al Parlamento per elaborare una soluzione che potrebbe rivelarsi più meditata ed equilibrata di quella proposta dai promotori, senza che costoro siano posti in una posizione di forza per il sol fatto di aver raccolto il numero di sottoscrizioni prescritto. Grosso modo, si tratta del sistema adottato nella Confederazione elvetica, sulla base del quale, non a caso, nel 90% dei casi gli elettori preferiscono la soluzione parlamentare a quella di iniziativa dei promotori, in genere giudicata eccessivamente radicale. Con questi accorgimenti, in effetti, il Parlamento non sarebbe affatto escluso dalla nuova procedura di democrazia diretta ad anzi potrebbe uscirne rafforzato nella sua legittimazione ed autorevolezza.

Il ricorso all'istituto dovrebbe essere, escluso, però in certe ipotesi. Anzitutto, bisognerebbe ritenerlo implicitamente escluso dal sistema costituzionale nel suo complesso – forse senza necessità, dunque, di una apposita previsione – laddove la Costituzione preveda procedure legislative speciali (si tratta di casi, in effetti, uniti dalla loro sottrazione al principio maggioritario *tout-court*). Senz'altro, pertanto, l'istituto va escluso in materia di revisione costituzionale, di approvazione delle leggi che regolano i rapporti con le confessioni religiose diverse da quella cattolica, di amnistia e indulto, di attuazione del regionalismo differenziato. Ovviamente, nemmeno la legge di bilancio, strettamente connessa al controllo parlamentare sul Governo, dovrebbe essere ammessa in quanto ad iniziativa vincolata. Quanto alle leggi di autorizzazione alla ratifica dei Trattati, è evidente che il nuovo strumento sarebbe inutilizzabile sia per i Trattati già ratificati (perché la loro abrogazione resterebbe vietata dall'art. 75 Cost. che permarrà immutato sul punto) sia ovviamente per i Trattati non ancora conclusi. Si tratta di studiare la sola ipotesi residua, quella cioè di Trattati già conclusi ma non ancora ratificati. In questa ipotesi potrebbe forse ammettersi l'iniziativa popolare la quale si chiuderebbe peraltro senza referendum, laddove il Parlamento approvasse la legge di autorizzazione alla ratifica.

Un problema particolarmente delicato è costituito dalle iniziative legislative che comportino nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato. È senz'altro da escludere l'ammissibilità di un simile istituto quando la proposta popolare non provveda alla relativa copertura finanziaria. Merita una speciale riflessione, invece, l'ipotesi di ammettere iniziative popolari che comportino spese ma che provvedano alle relative coperture. In particolare, occorre evidenziare che un'ipotesi siffatta potrebbe comportare rischi ma potrebbe rivelarsi utile sul piano della responsabilizzazione dei cittadini, cui sarebbe concesso di mobilitarsi anche con riguardo a leggi che comportassero spese, ma sarebbe richiesto loro di individuare il modo di farvi responsabilmente fronte. Naturalmente in un'ipotesi di questo tipo occorrerebbe individuare quale sia l'organo capace di effettuare un controllo contabile circa la congruità delle coperture; tenuto conto del fatto che altre soluzioni (Ufficio parlamentare di bilancio,

Corte dei conti, Ragioneria dello Stato) sembrano insoddisfacenti, tale organo potrebbe essere individuato nella Corte costituzionale.

Per verificare che l'iniziativa si svolga nei limiti prescritti, anche al di là dell'ipotesi testé menzionata, si deve prevedere un controllo da parte della Corte costituzionale. Tale controllo dovrebbe forse estendersi anche ad una verifica della compatibilità della proposta almeno con i principi ed i diritti fondamentali protetti dalla Costituzione e con gli obblighi europei ed internazionali. Si dovrebbe ragionevolmente trattare, però, di un giudizio di ammissibilità, così escludendo l'introduzione di un controllo di costituzionalità preventivo, estraneo al nostro sistema di accertamento dell'incostituzionalità della legge. Naturalmente, inoltre, la Corte costituzionale dovrebbe altresì verificare che la proposta abbia contenuto unitario, che essa cioè si presti ad essere valutata con un sì o con un no da parte degli elettori, secondo uno schema che essa già impiega nell'ambito del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo.