

OLTRE la BANALITÀ APPARENTE del REFERENDUM sulla RIDUZIONE dei PARLAMENTARI

Documento delle Acli provinciali di Salerno

Un esito scontato?

I prossimi 20 e 21 settembre 2020 in concomitanza con il voto di molte regioni si celebrerà il referendum per la conferma della legge costituzionale sulla diminuzione dei parlamentari (deputati da 630 a 400, senatori da 315 a 200, cui si aggiungono i senatori a vita)¹.

Nel perdurante clima di antipolitica, alimentato dalla sensazione che la politica – almeno quella italiana – non riesca nel complesso, al di là della fase emergenziale dovuta alla crisi provocata dalla pandemia virale, ad assolvere la sua funzione di governo del “bene comune”, e dagli episodi di malcostume morale che hanno visto parlamentari e consiglieri regionali di partiti sovranisti e populistici chiedere e ottenere il bonus di seicento euro, la diminuzione del numero dei parlamentari può essere assunta dall’opinione pubblica maggioritaria come un salutare taglio ai costi della politica.

D'altronde questo è il motivo dominante e di più facile presa popolare, utilizzato dai suoi fautori e dai proponenti (Movimento 5 Stelle)² della modifica costituzionale, benché il risparmio preventivato si aggiri attorno ai 100 milioni di euro annui (fonte Agi Live, 8 ottobre 2019)³.

In realtà, la riduzione dei costi è un marginale effetto collaterale del vero obiettivo di fondo della riduzione perseguito dal Movimento 5 Stelle, non limitato ad un più complessivo disegno di riforme costituzionali «*puntuali e mirate che possono produrre cambiamenti radicali, senza distruggere le garanzie a tutela di tutti e senza complicare ulteriormente e inutilmente i processi amministrativi*»⁴, bensì di spostare il fulcro della decisione politica dal Parlamento al Popolo, o meglio al Corpo elettorale, in conformità al dichiarato intento di questo movimento politico di preferire la democrazia diretta nella forma digitale a quella rappresentativa⁵, anche attraverso la limitazione della libertà di mandato dei parlamentari con modifiche ai regolamenti delle Camere (preludio dell'introduzione del mandato imperativo, oggi espressamente vietato dalla Costituzione) e con l'introduzione del referendum propositivo per l'approvazione delle leggi di iniziativa popolare nel caso queste non siano approvate entro un certo termine dalle assemblee parlamentari⁶.

I motivi programmatici del Movimento 5 Stelle sono stati puntualmente introdotti nel cosiddetto “contratto di governo” con la Lega⁷, quest'ultima, per la verità, più interessata all'autonomia e al federalismo interno e a recuperare spazi di sovranità nei confronti dell'Unione europea, e sono stati confermati nel programma del successivo governo con il PD (il quale nel suo programma ha declinato il tema delle istituzioni e della loro riforma nei termini di un loro mero efficientamento).

Nel “contratto di governo” giallo - verde l’argomento delle riforme istituzionali era presente come semplice elencazione delle proposte, invece nel programma del governo giallo – rosso del Movimento 5 Stelle, PD, LEU, Italia Viva, la riforma costituzionale è «*volta a introdurre istituti che assicurino più equilibrio al sistema e che contribuiscano a riavvicinare i cittadini alle Istituzioni*».

La traduzione esplicita di questa formulazione di compromesso è l’introduzione del referendum legislativo al quale, nelle proposte presentate⁸, si ricorrerebbe se il Parlamento non approvasse, e quindi automaticamente non convertisse in legge, la proposta di legge popolare⁹.

Secondo autorevole dottrina giuspubblicistica¹⁰, il referendum legislativo sarebbe il vero strumento di democrazia diretta in considerazione della sua efficacia immediatamente normativa, che esautora del tutto ruolo e funzione del Parlamento, mentre, al contrario, il referendum abrogativo, quello confermativo delle leggi di modifica della Costituzione (come è quello del 20 e 21 settembre), e la proposta di legge popolare, sono strumenti di democrazia partecipativa, perché si inseriscono con effetti diversi (abrogativi, confermativi, consultivi come nel caso delle modifiche territoriali delle regioni) nel processo legislativo che ha pur sempre nel Parlamento la titolarità della funzione.

Con l’introduzione del referendum legislativo - che per i suoi promotori sarebbe funzionale all’allargamento degli spazi di democrazia - si andrebbe a disegnare un’architettura di tipo “binario”, nell’ambito della quale la produzione legislativa sarebbe affidata contestualmente sia all’assemblea parlamentare sia al corpo elettorale.

Un’opposta visione della Democrazia

Lo scopo di allargare gli “spazi di democrazia” nasconde, tuttavia, una opposta visione della democrazia che ha avuto eco nelle dichiarazioni di voto dei gruppi di maggioranza del governo giallo - rosso, poiché, mentre per il PD e gli altri alleati di governo centrale sono il Parlamento e la democrazia della rappresentanza¹¹, come anzidetto, è noto che per il Movimento 5 Stelle quel modello in prospettiva deve essere superato, o quantomeno fortemente ridimensionato, con la democrazia diretta del web.

Queste differenze di fondo e profonde non sono state superate neppure con il documento con cui la maggioranza ha inteso spiegare le ragioni del voto a favore della modifica costituzionale (in specie del PD, che nelle precedenti tre votazioni aveva votato contro)¹².

L'unitarietà del percorso delineato per la definizione delle altre riforme specificate nel documento di maggioranza non ha eliminato l'irriducibile diversità sull'idea di democrazia che caratterizza le due diverse e opposte opinioni.

L'intenzione del PD di trasformare l'alleanza governativa da "necessità" in "strategia" (invero assai incerta è la volontà di procedere in questo senso del Movimento) con i 5 Stelle ed il via libera alle alleanze locali espresso dagli iscritti del Movimento non potrà rimandare a lungo il chiarimento sul tema di fondo (E. Galli Della Loggia, Corsera, 20 agosto 2020) che riguarda la forma della democrazia e della sua proiezione nella forma di governo parlamentare¹³.

Di fronte a questa duplice lettura della riforma, va da sé che il rapporto numerico eletti – elettori/abitanti, al di sopra della media europea¹⁴, che andrà a determinarsi in caso di sua approvazione, assume una diversa valenza: minore per chi ritiene che il sistema democratico debba evolvere verso la forma diretta con ruolo residuale per l'Assemblea parlamentare, maggiore per chi, invece, reputa che la democrazia rappresentativa debba continuare ad essere centrale, sia pure con innesti di democrazia diretta.

In questo quadro, si comprende l'importanza che riveste la legge elettorale che dovrebbe assicurare una rappresentanza adeguata a tutti i territori, oltre che essere in grado di consentire adeguata rappresentatività alle diverse, anche minoritarie, opzioni politiche.

Quindi, non appare irragionevole la richiesta del PD che almeno - ipotesi del tutto minimalista - uno dei rami del Parlamento approvi prima del referendum la nuova legge elettorale ispirata alle finalità appena richiamate.

Alla tesi che la riduzione del rapporto eletti/abitanti comporti deficit di rappresentanza e di democrazia si è obiettato (Fonte Ansa 20 agosto 2019) che la specificità del sistema parlamentare italiano, fondato sul principio del bicameralismo perfetto¹⁵ (nel quale entrambe le Camere sono elette a suffragio universale, esprimono la fiducia al Governo e sono titolari paritarie della funzione legislativa), imporrebbe di computare il rapporto eletti/abitanti sull'insieme dei parlamentari e non

separatamente, pertanto, nel caso in cui la riforma fosse confermata con il referendum, sui complessivi 600 parlamentari che risulterebbero dalla somma dei 400 deputati e dei 200 senatori, il rapporto tra gli eletti e i 60,5 milioni di abitanti sarebbe di 1/151mila, rispetto all'attuale rapporto 1/63.492, calcolato sul totale dei 945 parlamentari¹⁶.

Il rapporto *eletti - popolazione* andrebbe dunque computato con riguardo alla natura dei poteri affidati dalla Costituzione alle Camere, ecco perché, seguendo questa logica, per l'Italia il calcolo del rapporto, andrebbe effettuato sull'insieme degli eletti.

Per essere completamente condivisibile questa opinione richiede che si realizzi però la condizione anche della parità del suffragio elettorale attivo (gli aventi titolo al voto dovrebbero essere tutti gli elettori, mentre ora per il Senato può votare solo chi abbia compiuto 25 anni di età) e *passivo* (*per la Camera dei deputati occorrono 25 anni e per il Senato 40*), solo in questo caso la sovranità sarebbe totale ed il rapporto eletti/abitanti essere effettivamente computato sul totale degli eletti e, per tale ragione, prima ancora delle legge elettorale e della diminuzione del numero dei parlamentari, doveva essere modificata questa parte della Costituzione.

Quindi, immutato il regime dell'elettorato attivo e passivo, il confronto eletti/abitanti va fatto solo con riguardo alla Camera dei deputati, eletta dalla potenzialità dell'intero corpo elettorale; a riforma approvata l'Italia avrebbe il più basso numero di deputati in relazione agli abitanti (0.7) di tutta l'Europa occidentale: *«Questo aspetto della rappresentanza è evidentemente centrale, perché le attese riposte nella riforma di una maggiore autorevolezza e credibilità del Parlamento saranno vanificate se la prevista riduzione del numero dei parlamentari si traduce in un indebolimento del vincolo tra elettori ed eletti a causa della eccessiva grandezza dei collegi elettorali e della diversità sociale al loro interno, finendo così per alimentare ulteriormente le frustrazioni e i sentimenti di antipolitica già presenti nel Paese»*¹⁷.

La completa parificazione della legittimazione delle due Camere solleva comunque la questione dell'attualità - e dell'utilità - della conservazione del bicameralismo perfetto¹⁸, le cui ragioni storiche appaiono oggi ampiamente superate¹⁹.

Difatti, le forze di maggioranza sono consapevoli della sua parzialità e nel documento sopra richiamato ne danno conto, anzi, viene ipotizzata una più ampia e profonda azione riformatrice da attuare in due fasi: la prima, rivolta al perseguimento di una maggiore efficienza dell'organizzazione

dei lavori del Parlamento e modifiche alla legge elettorale per adeguare le circoscrizioni e i collegi elettorali alla riduzione del numero dei parlamentari; la seconda, demanda ad un successivo momento (doveva essere dicembre 2019) l'avvio di un processo di revisione del rapporto fiduciario Camere - Governo, di valorizzazione delle Camere e delle Regioni per l'attuazione "ordinata" dell'autonomia differenziata.

Per ora, forse anche a causa dell'emergenza sanitaria, questa azione riformatrice è rimasta bloccata. Intanto, da anni si assiste al fenomeno del rafforzamento del ruolo istituzionale e politico del Governo.

Il ruolo predominante del governo

A prescindere dal momento emergenziale della pandemia che, comunque, ha ulteriormente consolidato la centralità del Governo, i dati sulla produzione legislativa sono impietosi, oramai da anni l'iniziativa è saldamente nelle mani governative.

Confrontando due situazioni di governo analoghe, quelle del Governo Letta di inizio della precedente legislatura e quello del Conte 1, nei primi sei mesi il Governo Letta per l'approvazione delle leggi ha posto la fiducia nel 7,69% dei casi, Conte 1, il 31,58%.

L'istituto del voto di fiducia è stato ampiamente utilizzato anche dagli altri Governi su propri disegni di legge non solo per accelerare i tempi di approvazione che le procedure parlamentari in questi casi riducono, ma anche per se- dare dissensi interni alle maggioranze, dato che il voto è espresso in modo palese e che i riflessi sulla stessa esistenza del Governo sarebbero immediati con le sue dimissioni se l'esito del voto fosse negativo (per un approfondimento sui numeri dei voti di fiducia per l'approvazione delle leggi dal Governo Berlusconi IV a Conte 1, si veda in Openo-polis.it del 12 ottobre 2017 e del 13 dicembre 2018).

Dall'inizio della presente legislatura il 79% delle leggi approvate sono state di iniziativa governativa, i 2/3 delle leggi sono conversione di decreti legge: «Dal 2013 ad oggi si tratta della percentuale più alta: con il Governo Letta erano il 50%, il 30,36% con il Governo Renzi, il 16% con l'esecutivo Gentiloni e oltre il 61%» con il Conte 1, sebbene in questo caso sono stati convertiti 12 decreti legge ereditati dal precedente Governo (fonte Agi Live, 31 dicembre 2018).

Il rafforzamento dell'Esecutivo costituisce una modificazione di fatto degli equilibri costituzionali dal Parlamento al Governo non raggiunto per riforma, bensì grazie agli sviluppi della prassi.

Il primo, come si è visto, «è la progressiva prevalenza delle fonti governative, in particolare il decreto legge. Il secondo è l'affermarsi dell'Esecutivo come interlocutore principale delle istituzioni europee, il cui impatto sull'ordimento interno è in continuo aumento. Il terzo è il crescente potere del Governo di organizzazione della pubblica amministrazione. Il quarto è il sempre maggiore abuso da parte sua di certi istituti della vita parlamentare, in particolare la questione di fiducia abbinata alla tecnica dei maxiemendamenti. Il quinto è la decrescente efficacia del controllo parlamentare sulle nomine pubbliche, che sono di competenza dell'Esecutivo. L'ultimo è il progressivo imporsi della volontà del Governo nella definizione dei contenuti delle manovre di bilancio all'esame del Parlamento»²⁰.

Questa evoluzione della posizione del Governo negli equilibri istituzionali ha comportato, in una certa misura, anche il superamento di fatto del bicameralismo.

Questo fenomeno si è palesato con grande evidenza nell'occasione dell'approvazione delle due ultime leggi di bilancio, dove il ruolo predominante del Governo non solo ha penalizzato le minoranze politiche (nel 2018 quando il Governo ha imposto tempi di approvazione così stringenti da precludere il dibattito parlamentare, tali da "determinare la compressione dell'esame parlamentare" (Corte costituzionale, ordinanza n. 17/2019), ma ha costretto il Parlamento ad operare come un'assemblea monocamerale (quando nel 2019 alla Camera dei deputati il Governo ha posto la questione di fiducia sul testo approvato dal Senato, impedendo ai deputati di apportare alcun emendamento).

Non è un quesito banale

La riforma oggetto di referendum confermativo non è dunque secondaria nell'impianto costituzionale, essa è destinata a modificare gli equilibri anche nel rapporto tra Parlamento e Consigli regionali, ad esempio per l'elezione del Presidente della Repubblica (attualmente all'elezione partecipano in tutto 945 parlamentari, più i senatori a vita, non più di 5, e 58 delegati regionali), e diminuisce con meno eletti la capacità di rappresentare i territori e le diverse comunità locali.

A questa diminuzione non può fare da contrappeso la cosiddetta democrazia del web, che non è scevra dai rischi di manipolazione del consenso da parte di chi detiene il controllo delle piattaforme e dalle quali partono le campagne di informazione, dove si confezionano i contenuti delle proposte e si elaborano i testi delle domande, rivolte all'opinione pubblica, che si sederebbe in seduta permanente

con il mouse del computer pronta a deliberare su ogni cosa, o meglio, su quel che vuole il controllore/proprietario della piattaforma o del sito, o a controllare l'operato dei parlamentari.

Le tesi congressuali 2020 delle Acli salernitane metteranno in luce questo aspetto problematico: *«La Rete e i Social non sono che mezzi neutri, ma non lo sono i messaggi che vi vengono veicolati e le intenzioni di chi li utilizza. La pervasività della Rete ha alterato esiti elettorali negli Usa, della Brexit, mediante l'invio di messaggi personalizzati capaci di condizionare la libertà di espressione del voto. Il tema della tutela della libertà individuale e della privacy (si pensi al marketing commerciale) nell'era della Rete è questione che interessa direttamente l'esercizio della democrazia.»*

Il disegno che va delineandosi negli intenti dei promotori, di cui la riduzione del numero dei parlamentari non è che un tassello, preconizza il superamento della democrazia rappresentativa e parlamentare e l'avvento di un sistema alternativo di democrazia autoritaria: *«In entrambi i casi, il potere trae le sue origini dal consenso popolare, ma nel primo caso, il popolo sovrano delega il suo potere ad alcuni rappresentanti per la durata della legislatura, mentre nell'altro lo affida ad un esecutivo che mette in cortocircuito le assemblee parlamentari. Vi è così un tipo di democrazia plebiscitaria, antiparlamentare, antiliberale, che unisce l'autorità e il fondamento popolare e costituisce, a suo modo una forma di democrazia»²¹*, per l'appunto autoritaria o illiberale che limita le libertà individuali come già accade oggi in Ungheria e in Polonia. Perciò non si è affatto di fronte ad una riforma banale e limitata alla sola riduzione del numero dei parlamentari, ma al possibile inizio di un processo involutivo e riduttivo degli spazi di democrazia.

Conclusioni

Le Acli Salernitane ritengono che la legge di riforma costituzionale sottoposta a referendum popolare confermativo **restringa la rappresentanza popolare** e non affronti alcuni importanti problemi strutturali della nostra architettura costituzionale: quali la necessità del superamento del bicameralismo perfetto nell'iter di produzione legislativa, che oggi sembra rappresentare più un limite ed un ostacolo alla centralità del Parlamento e la necessità di adottare un sistema elettorale che consenta la rappresentanza e l'espressione delle identità culturali e politiche ma che al contempo garantisca maggioranze stabili in grado di sostenere azioni riformatrici di ampio respiro che l'instabilità politica renderebbe impossibile. Pensiamo ad esempio al buon funzionamento dimostrato dai sistemi elettorali di comuni e regioni.

La sola riduzione dei seggi parlamentari, accettabile in una riforma strutturale condivisa, è poca cosa se decisa in questo modo e avulsa dal contesto organico del Parlamento.

La nostra originaria “fedeltà alla democrazia” testimoniata da 75 anni di lotte per una sua qualità sempre più partecipata, ancora oggi, davanti a questo appuntamento referendario induce il nostro senso critico a richiedere un impegno serio di approfondimento dei contenuti per effettuare una scelta consapevole. Una scelta di popolo meditata e non superficiale e populista.

È tuttavia possibile, che il referendum possa svolgere una funzione positiva, se non viene considerato un punto di arrivo ma un passaggio verso una riconsiderazione dei meccanismi parlamentari e del loro rapporto con l’attività del governo. Ciò dipenderà dall’affermarsi di un’attitudine positiva in questo senso fra le forze politiche di maggioranza ma anche di opposizione.

In ogni caso le Acli continueranno, a partire dal dibattito congressuale in corso, a mettere al centro la riflessione sulla partecipazione dei cittadini al sistema democratico e sulla funzionalità delle istituzioni nel rispondere ai bisogni e alle attese dei cittadini, continuando il loro originale percorso di pedagogia sociale intrapreso dalle origini e rilanciato tutt’oggi.

A pochi giorni dal referendum costituzionale confermativo, registriamo un modesto ed ancora poco diffuso dibattito popolare sui suoi contenuti, ciò ci induce ad offrire per quanto possibile strumenti di approfondimento e di riflessione sul tema referendario e sulle sue implicazioni.

¹ Il quesito referendario è semplice e di immediata percezione: «Approvate il testo della legge costituzionale concernente “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”, approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana – Serie generale - n. 240 del 12 ottobre 2019?».

² «Non mi limiterò a ricordare il risparmio economico che comporta, anche se, permettetemi, quando la politica chiede ai cittadini italiani dei sacrifici o è a conoscenza di quanto sia difficile arrivare a fine mese, quella stessa politica deve dare l'esempio. Il mondo cambia con il tuo esempio, non con le tue parole, diceva un poeta a me molto caro. E allora questo Parlamento dia l'esempio (Applausi dei deputati del gruppo Movimento 5 Stelle). Perché non è cosa di poco conto il risparmio e l'attenzione alle casse dello Stato, non è cosa di poco conto avere un Parlamento più efficiente, non è cosa di poco conto riformare i Regolamenti di Camera e Senato e avere un accorpamento delle Commissioni con una riduzione del numero di presidenti, vicepresidenti, segretari e relative indennità, non è cosa di poco conto.!» Dichiarazione di voto dell'On. Macina per il Gruppo Movimento 5 Stelle, cfr. Atti Camera dei Deputati 8 ottobre 2019.

³ Sempre con la stessa motivazione del risparmio dei costi della politica nel 2011 con la legge 148 il Governo Berlusconi con il Ministro Calderoli aveva drasticamente ridotto il numero dei consiglieri comunali e dei componenti delle giunte locali senza altro risultato di comprimere la rappresentanza democratica delle comunità locali.

⁴ Programma Affari costituzionali del Movimento 5 Stelle: «1. tagli ai costi della politica e la lotta ai privilegi; 2. sostanziale abolizione della libertà di mandato degli eletti per «fermare i voltagabbana e lo scandaloso trasformismo parlamentare che tradisce la volontà degli elettori» con la modifica dei regolamenti parlamentari lungo due direttrici: «far sì che i Gruppi parlamentari possano essere costituiti solo da forze politiche che si siano effettivamente presentate alle elezioni e abbiano ottenuto l'elezione di un numero di parlamentari sufficienti a formare un gruppo», e «penalizzare quelli che nel corso della legislatura lasciano il Gruppo parlamentare al quale appartengono e quindi la forza politica con la quale sono stati eletti. Per costoro, da un lato occorre ridurre le risorse economiche e di personale che la Camera concede ai gruppi e, dall'altro lato, è necessario ridurre la loro possibilità di incidere sulle procedure parlamentari»; 3. referendum obbligatori sui trattati dell'Unione europea, perché la cessione di sovranità alle istituzioni europee deve essere sottoposta prima della loro ratifica al preventivo voto popolare «Solo così il popolo italiano potrà contare nel decidere le politiche europee»; 4. abolizione dalla costituzione dell'obbligo di pareggio di bilancio, perché l'Italia deve «decidere liberamente quando è il caso di stringere la cinghia e quando è il caso di investire per lo sviluppo, se serve, anche ricorrendo al deficit, come avviene negli Stati Uniti o nel Regno Unito»; 5. abolizione del quorum per la validità del referendum (fissato dall'art. 75 della Costituzione al 50% più uno degli aventi diritto al voto) e istituzione del referendum propositivo «per trasformare in legge proposte nuove, fatte direttamente dai cittadini e votate dai cittadini. Si tratta di uno strumento che esiste da moltissimo tempo in Stati come la Svizzera o la California e qui si integra perfettamente con il sistema rappresentativo previsto dalle loro Costituzioni»; 6. abbassamento dell'età per eleggere ed essere eletti in Parlamento e diritto di voto ai sedicenni; 7. istituzione di un comitato di controllo parlamentare paritetico per la verifica periodica del grado di efficienza e di efficacia di una legge per stabilire «se sono necessarie modifiche, integrazioni o se, per esempio, la legge è stata dannosa e quindi è opportuno procedere alla sua abrogazione»; 8. riconoscimento della cittadinanza digitale: «Vogliamo introdurre in Costituzione una vera e propria cittadinanza digitale per nascita, un diritto che accompagni, ai diritti di cittadinanza, un'identità anche online riconosciuta dallo Stato: una rivoluzione necessaria non solo per assicurare a tutti i cittadini quello che oggi è un nuovo fondamentale, cioè il diritto di accesso alla rete, ma anche per semplificare il rapporto con la pubblica amministrazione. Un diritto che potrebbe essere anche alla base di una maggiore partecipazione politica, diretta attraverso la rete, che deve essere sicuramente implementata con la legislazione ordinaria, ma che vorremmo introdurre a livello costituzionale, in modo da riconoscerne il rilievo nell'Italia del XXI secolo e vincolare il legislatore alla sua attuazione».

⁵ D. Casaleggio: «se lei dovesse immaginare una riforma dello Stato, il Parlamento a) ci sarebbe b) ci sarebbe con meno poteri c) non ci sarebbe? –risposta – Il Parlamento ci sarebbe con il suo primitivo più alto compito: garantire che il volere dei cittadini venga tradotto in atti coerenti e concreti. Tra qualche lustro è possibile che non sarà più necessario nemmeno questa forma», intervista a La Verità, postata il 23 luglio 2018 nel Blog delle Stelle.

⁶ Per taluno l'attuazione dell'insieme di queste modifiche darebbe vita ad un sistema alternativo a quello parlamentare, sostanzialmente autoritario dove vigerebbe il principio della volontà della minoranza e di capi partito: «Per effetto di questo nuovo sistema una parte del potere di decisione si trasferiva dal Parlamento, dove decidono maggioranze consapevoli, al referendum dove decidono minoranze attive» (Luciano Violante, Corsera, 20 febbraio 2020, Una riforma che superi il bicameralismo paritario).

⁷ Riduzione del numero dei parlamentari (400 deputati e 200 senatori). Introduzione del vincolo di mandato popolare per contrastare il trasformismo. Abrogazione del quorum strutturale per quanto riguarda i Referendum abrogativi. Rapida calendarizzazione dei disegni di legge ad iniziativa popolare. Più trasparenza per le Fondazioni legate ai politici. Abolizione CNEL. Adeguamento della regola dell'equilibrio di bilancio. Maggiore autonomia alle Regioni trasferendo maggiori funzioni amministrative. Rilancio del disegno attuativo delle disposizioni costituzionali su Roma Capitale. Cittadinanza digitale alla nascita con accesso gratuito a internet per ogni cittadino.

⁸ Nel corso della presente legislatura, la XVIII, sono state presentate due proposte di legge costituzionale (A.C. 726 Ceccanti e altri del PD e A.C. 1173 D'Uva e altri del Movimento 5 Stelle) per la modifica dell'art. 71 della Costituzione nella parte in cui disciplina l'iniziativa legislativa popolare con l'introduzione di una procedura rinforzata che può concludersi, se si verificano alcune condizioni, anche con una consultazione popolare per approvare la proposta nel caso in cui il Parlamento non l'abbia fatto in un tempo dato o l'abbia approvata in un testo sostanzialmente diverso.

Le proposte presentate non rappresentano una novità assoluta, già nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente il potere di iniziativa popolare era stato esaminato su iniziativa democristiana (On. Mortati), nell'ottica di allargare gli spazi della sovranità popolare con uno strumento che avesse lo scopo di frenare e limitare l'arbitrio della maggioranza, che "non sempre è espressione della volontà popolare". Per il costituzionalista democristiano era altresì necessario prevedere che se il Parlamento avesse respinto la proposta, questa verrebbe a cadere o su di essa si dovesse provocare un referendum. Sostanzialmente favorevoli le sinistre.

Contrari alla proposta si dissero invece l'azionista On. Lussu, per il quale le due Camere e le regioni garantivano sostanziali spazi democratici, e il liberale On. Einaudi, che la ritenne inopportuna, preferendo il referendum. Infine, l'Assemblea costituente accolse la proposta di legge di iniziativa popolare, ma rigettò l'ipotesi del referendum sui progetti non approvati dal Parlamento (cfr. Senato della Repubblica - Camera dei deputati, Dossier: Iniziativa popolare referendum, 16 ottobre 2018, pp. 43 e seguenti).

È agevole constatare che nella cultura politica del Costituente la democrazia diretta non è che uno strumento complementare, integrativo e anche correttivo della rappresentativa, dove la centralità del sistema risiede nel Parlamento e, dentro di esso, anzi, cuore della stessa legittimazione del potere, nei partiti.

⁹ «In altri termini, al Parlamento altro non residuerebbe che il ruolo di mero esecutore della proposta con ciò rimanendo, peraltro esposto a un uso "ricattatorio" dello strumento ad opera di minoranze più o meno organizzate, attrezzate o agguerrite», D. Porena, Referendum 'legislativo' e istituti di democrazia partecipativa: si scorge all'orizzonte l'ipotesi di un modello di produzione normativa di tipo "binario" e semi-rappresentativo? (Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti, n. 2/2020, p. 230).

¹⁰ M. Luciani, Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale, Tavola rotonda AIC, Roma, 1.3.2019, p. 202; A. Morelli, La trasformazione del principio democratico, in Consulta on line, 1/2015, p. 211.

¹¹ La posizione dei 5 Stelle è stata chiaramente spiegata dal Presidente dell'Associazione Rousseau detentrici della piattaforma del Movimento: «I delegati o rappresentanti scelti sono soluzioni temporanee a un problema di efficienza decisionale, non all'incompetenza per decidere cosa è meglio.» D. Casaleggio, I 7 paradossi della democrazia. A sbagliare non è mai chi vota, in Corsera 17 settembre 2019. Nel corso del dibattito parlamentare alla Camera dei Deputati per la votazione finale della riforma è stata esplicita la differente posizione degli altri alleati di governo. Per l'On. Fratoianni di Leu: «un miglior funzionamento della democrazia parlamentare è, e rimane, il migliore antidoto contro il fiume carsico dell'antiparlamentarismo e, da questo punto di vista - lo dico al Movimento 5 Stelle -, le esagerazioni propagandistiche attorno al tema dei risparmi sono un aiuto alla cultura dell'antiparlamentarismo.»; per l'On. Tabacci, gruppo misto +Europa - CD: «Si sfiora la negazione sul valore della rappresentanza, il cui peso, anche assoluto e territoriale, viene ridotto in maniera così evidente che alcune regioni potrebbero non essere rappresentate. Il Movimento 5 Stelle ne ha fatto una filosofia, mutando la natura della rappresentanza del parlamentare al ruolo di portavoce dei cittadini. Ma, se si tratta di essere portavoce, forse sarebbe necessario un taglio molto più rilevante: potrebbe bastare un solo portavoce, uno per ogni gruppo politico in cui si articola l'orientamento degli elettori. Si sarebbe voluto, da parte di qualcuno, dare il voto solo ai capigruppo, ricorderete l'origine di quella proposta, così come avviene nelle assemblee delle società per azioni.

Ognuno parla e vota per il pacchetto di azioni che detiene. Altro che casta, si va verso l'affermazione di un sinedrio sempre più ristretto. Ma, d'altro canto, se la democrazia rappresentativa va superata con forme di democrazia diretta, è inevitabile l'affermarsi di oligarchie sempre più autoreferenziali. Così accade se si mette mano alla riforma costituzionale partendo dal numero dei parlamentari senza raccor- darlo ai principi della rappresentanza. È solo una modalità di risposta ai peggiori istinti populistici, che, come è evidente, hanno una natura molto trasversale, non c'è un populismo mirato. E poi si vaneggia sull'introduzione del vincolo di mandato, come se questo fosse il rimedio al fenomeno della migrazione parlamentare.»; per l'On. Delrio del PD: «Riteniamo che la democrazia parlamentare sia il

fondamento di questa Repubblica e che questa rappresentanza, qui riunita oggi, rappresenti a pieno titolo i cittadini, li rappresenti pienamente, questo non escludendo altre forme di democrazia anche più diretta, come quella referendaria, ma lasciando a queste forme un ruolo residuo. E la nostra idea non è cambiata, Presidente: il Parlamento è la casa della democrazia, è luogo aperto alla partecipazione, alla conoscenza dei meccanismi istituzionali. Il nostro “no” era un “no” convinto a difesa di questa istituzione parlamentare.»

¹² Gli impegni dei Capigruppo di maggioranza in tema di riforme della Costituzione, delle leggi elettorali di Camera e Senato e dei Regolamenti parlamentari: «I Capigruppo di maggioranza assumono i seguenti impegni comuni, che offrono al dialogo con le forze di opposizione:

1. La riduzione del numero dei parlamentari incide sul funzionamento delle leggi elettorali di Camera e Senato, aggravandone alcuni aspetti problematici, con riguardo alla rappresentanza sia delle forze politiche sia delle diverse comunità territoriali. Conseguentemente, ci impegniamo a presentare entro il mese di dicembre un progetto di nuova legge elettorale per Camera e Senato al fine di garantire più efficacemente il pluralismo politico e territoriale, la parità di genere e il rigoroso rispetto dei principi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia elettorale e di tutela delle minoranze linguistiche.

2. Ci impegniamo a intervenire, nel corrente mese di ottobre, sul progetto relativo all’abbassamento dell’età per il voto per il Senato della Repubblica in corso di esame in quel ramo del Parlamento per equiparare i requisiti di elettorato attivo e passivo di Camera e Senato. Ci impegniamo, altresì, a presentare un testo volto a modificare il principio della base regionale per l’elezione del Senato e per riequilibrare il peso dei delegati regionali che integrano il Parlamento in seduta comune per l’elezione del Presidente della Repubblica, a partire dall’elezione successiva a quella delle nuove Camere in composizione ridotta.

3. La riduzione del numero dei parlamentari implica alcuni interventi sui Regolamenti parlamentari. Auspichiamo un lavoro rapido delle Giunte per il Regolamento di Camera e Senato per riformare i Regolamenti vigenti così da adeguarli in modo efficiente al nuovo numero dei parlamentari, garantendo in entrambi i rami del Parlamento alle minoranze linguistiche di potere costituire gruppi o componenti auto-nome. Nel contempo tale riforma è essenziale per valorizzare il ruolo del Parlamento con interventi tesi ad armonizzare il funzionamento delle due Camere e limitare in maniera strutturale il ricorso alla decretazione d’urgenza e alla questione di fiducia. In particolare si tratta di intervenire anche sulla disciplina del procedimento legislativo allo scopo di dare certezza di tempi alle iniziative del Governo e più in generale ai procedimenti parlamentari, coniugando la celerità dell’esame parlamentare con i diritti delle minoranze.

4. Per dare piena attuazione al punto 10 del Programma di governo, ci impegniamo ad avviare entro dicembre un percorso che coinvolga tutte le forze politiche di maggioranza, aperto al contributo dei costituzionalisti e della società civile, volto anche a definire possibili interventi costituzionali, tra cui quelli relativi alla struttura del rapporto fiduciario tra le Camere e il Governo e alla valorizzazione delle Camere e delle Regioni per un’attuazione ordinata e tempestiva dell’autonomia differenziata.»

¹³ Le nuove stagioni politiche non si improvvisano e non possono nascere da eventi e comportamenti trasformistici che sono alla base di una delle più acute debolezze dell’attuale Governo cosiddetto Conte – Due. In passato esse erano preparate attraverso un processo democratico di partecipazione e di confronto ampio e spesso anche drammatico, come ha raccontato e commentato Enrico Farinone nel suo: Aldo Moro, Discorso al Congresso di Napoli, Alle radici del centro – sinistra, Iacobelli editore.it, 2019.

¹⁴ Spagna 1/133mila, Germania 1/117mila, Francia 1/116mila, Regno unito 1/102mila. Nei Paesi più piccoli il rapporto si fa più stringente: Malta 1/7mila, Lussemburgo 1/10mila, Cipro 1/11mila.

¹⁵ In altri ordinamenti europei il parlamento, o è monocamerale, o è bicamerale, ma è differenziato o imperfetto, poiché solo una delle due camere, eletta direttamente dal popolo, è titolare del rapporto di fiducia con il governo, se la forma di governo è parlamentare, ed esercita in via prevalente la funzione legislativa, come è in Francia, Germania, Spagna e nel Regno unito, dove la Camera dei Lords non è eletta, ma è composta da Lords dell’aristocrazia temporale e spirituale (gli arcivescovi e i vescovi della Chiesa anglicana).

¹⁶ La “riforma Fraccaro”, dal nome dal sottosegretario alla presidenza del Consiglio, cambia il rapporto numerico di rappresentanza sia alla Camera dei deputati (1 deputato per 151.210 abitanti, mentre oggi è 1 per 96.006 abitanti) sia al Senato (1 senatore per 302.420 abitanti, mentre oggi è 1 ogni 188.424 abitanti). Questo comporterà la necessità di ridisegnare i collegi elettorali con un’altra legge.

¹⁷ G. Riggio SJ, Taglio dei parlamentari: guida al referendum, in Aggiornamenti sociali, n. 8/9 2020, p. 574. ¹⁸ Il legislatore costituente per due volte ha tentato nel 2006 e nel 2017 di superare il principio del bicameralismo perfetto con due riforme della Costituzione, in

entrambi i casi il corpo elettorale non ha confermato le leggi di modifica, al di là del loro merito, perché sono state presentate e volute da una parte politica contro un'altra.

¹⁹ G. Di Cosimo, *Sviluppi del governo parlamentare*, in *Rivista AIC*, 2,2020, p. 50: «La volontà di non ripetere l'esperienza del regime fascista e il velo di ignoranza in merito all'esito delle elezioni politiche, che si sarebbero poi svolte il 18 aprile 2018, portarono le forze politiche a preferire il sistema nel quale l'esecutivo sono legati da un rapporto di fiducia, che si pensava avrebbe maggiormente garantito gli sconfitti. La stessa adozione del bicameralismo paritario è riconducibile a questa chiave di lettura.»

Sulle ragioni del bicameralismo paritario si veda l'ampia ricostruzione del dibattito in sede costituente di P. Aimo, in *Bicameralismo e regioni*, Parte seconda, Edizioni di Comunità, Milano 1977, pp. e seguenti 113.

²⁰ G. Di Cosimo, *op. cit.*, p. 60.

²¹ R. Rémond, *Introduzione alla storia contemporanea. Il XIX secolo*, Vol. II, BUR, Milano, 1976, p. 81.