



NUMERO SPECIALE 3 2019
15 APRILE 2019

Osservazioni a margine del progetto di riforma dell'art. 71 della Costituzione.

di Massimiliano Malvicini
Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa



Osservazioni a margine del progetto di riforma dell'art. 71 della Costituzione.

di Massimiliano Malvicini

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

Sommario: 1. Introduzione. 2. Le problematiche legate al disegno di legge costituzionale di riforma dell'art. 71 Cost. 3. Spunti conclusivi.

1. Introduzione

Nell'attuale fase politica, la discussione concernente le riforme costituzionali si colloca quasi interamente nel solco tracciato dal dualismo tra principio rappresentativo e principio popolare, tra istituti parlamentari e quelli referendari¹.

Si tratta, entro certi termini, di un fenomeno inedito. Storicamente, infatti, il *fil rouge* del dibattito degli ultimi trent'anni è stato il superamento del bicameralismo paritario, da realizzarsi attraverso l'integrazione della rappresentanza politica generale e, in qualche caso, tramite una redistribuzione delle funzioni tra le due Camere².

Ancora di recente, l'ampliamento degli spazi di partecipazione dei cittadini nell'ambito della nostra forma di governo attraverso un potenziamento degli istituti referendari è stata una prospettiva marginale nella discussione sul futuro delle nostre istituzioni; paradigmatico, in questo senso, quanto avvenuto in coincidenza con il dibattito relativo al progetto di revisione costituzionale cd. "Renzi-Boschi"³ nonostante le previsioni volte a disciplinare l'introduzione, a livello statale, di "referendum popolari propositivi e

¹ Secondo le espressioni di G. BRUNELLI, *Il Parlamento*, in *rivistaaic.it*, n. 2/2018, p. 11.

² Per una ricostruzione sul punto si consenta il rimando a C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948 - 2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2015, pp. 431-555. Sul punto, cfr. G. TARLI-BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, A.M. POGGI, *Ruolo del parlamento e riforme istituzionali*, entrambi in *questo numero di federalismi.it*.

³ Testo pubblicato in G.U. Serie generale n. 88 del 15 aprile 2016 - "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione". Per una lettura sistematica della riforma del 2016 v. E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, Pisa University Press, 2016; AA. VV., *Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della Riforma. Volume a cura della Fondazione ASTRID*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2016; M. CAVINO – L. CONTE – L. IMARISIO – S. SICARDI – G. SOBRINO – C. TRIPODINA, *La riforma respinta (2014-2016). Riflessioni sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi*, Bologna, il Mulino, 2017; F.S. MARTINI – G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, Esi, 2016.

d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali” al fine di “favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche”⁴.

In un certo senso, tutto ciò sembra appartenere al passato.

Il disegno di legge costituzionale A.C. 1173-A (A.S. 1089) concernente la riforma dell’art. 71 Cost. introduce la possibilità di indire un referendum sia nel caso in cui una proposta di legge venga presentata da almeno cinquecentomila elettori e le Camere “*non la approvino entro diciotto mesi dalla sua presentazione*”, sia nel caso in cui le Camere approvino “*la proposta in un testo diverso da quello presentato e i promotori non rinunzi[...]*no” (e, in questo caso, il referendum avviene “*su entrambi i testi*” - comma sesto) e, così facendo, sembra in grado di favorire uno slittamento delle coordinate del dibattito sulla riforma del nostro assetto di governo⁵.

2. Le problematiche legate al disegno di legge costituzionale di riforma dell’art. 71 Cost.

La proposta di riforma costituzionale in commento, approvata in prima lettura dalla Camera dei deputati lo scorso 21 febbraio e attualmente all’esame del Senato, si segnala all’attenzione dello studioso per numerose ragioni.

In particolare, da essa deriverebbero numerosi problemi concernenti singoli istituti, poteri e attribuzioni previsti dalla Carta fondamentale che inciderebbero, nondimeno, sul ruolo di alcuni dei principali organi della nostra forma di governo⁶.

Parte delle problematiche sono inevitabilmente connesse all’introduzione, all’interno del dettato costituzionale, di un istituto inedito (iniziativa popolare “rafforzata” e consultazione referendaria sul testo proposto) - nonostante, verrebbe da dire, la strategia riformistica fatta propria dall’attuale maggioranza di

⁴ Per quanto riguarda, in particolare, la proposta di revisione dell’art. 71 proposta nell’ambito del d.d.l. “Renzi Boschi” si v. L. IMARISIO, *Gli istituti di partecipazione e di democrazia diretta*, in M. CAVINO – L. CONTE – L. IMARISIO – S. SICARDI – G. SOBRINO – C. TRIPODINA, *La riforma respinta (2014-2016). Riflessioni sul d.d.l. costituzionale “Renzi-Boschi”*, cit., pp. 229-241; E. LAMARQUE, *Il referendum abrogativo e l’iniziativa legislativa popolare*, in F.S. MARTINI – G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, cit., pp. 172 ss; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., pp. 157 ss.

⁵ Su questo specifico aspetto, si consenta un rimando a N. RODEAN, *Il mito di Sisifo. Iniziativa dei cittadini nell’ambito delle proposte di riforma costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, 2015, p. 3

⁶ Operazione non esente da problematiche di ordine metodologico su cui v. C. FUSARO, *Il presidente della Repubblica fra mito garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, pp. 47-49 e, con specifico riferimento, al ruolo e alla posizione del parlamento, G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Bologna, il Mulino, 1990², pp. 229 ss, spec. 231-239; in origine, ID. (a cura di), *Il Parlamento italiano, 1946-1963*, Napoli, Esi, pp. 323-386.

governo⁷; altre, però, sono frutto della mancanza di un'azione di riforma sufficientemente sistematica, organica, consapevole degli equilibri formali e informali che caratterizzano il nostro assetto di governo. In questa direzione, accanto ai problemi riguardanti, ad esempio, i limiti, di carattere formale e sostanziale, che la proposta di legge di iniziativa popolare dovrà rispettare e, più in generale, la sua collocazione rispetto al sistema delle fonti del nostro ordinamento, emergono quelli relativi all'articolazione del sistema di controlli e garanzie costituzionali correlate⁸. Del pari, assai significative sono le criticità connesse con il ruolo e le attribuzioni del Parlamento, potenzialmente in grado di tramutarsi in veri e propri "nodi" della nostra Costituzione⁹.

Una prima questione, in questa prospettiva, è la laconicità delle disposizioni della riforma concernenti la sua fase applicativa. Non accompagnandosi ad alcuna indicazione in merito, il rinvio all'approvazione (a maggioranza assoluta) di una legge al fine di definire la disciplina dell'attuazione dell'iniziativa legislativa "rafforzata" e del relativo referendum rivela significativi rischi¹⁰.

La questione coincide, entro certi limiti, con l'individuazione degli spazi procedimentali "residui" a disposizione delle due Camere e, come si può intuire, non è di secondaria importanza. Eventualmente, sarà possibile immaginare uno spazio per favorire la "parlamentarizzazione" di soggetti e attori portatori di interessi politici all'interno dell'iter previsto dal novellato art. 71 Cost.? Nel caso di coinvolgimento nell'ambito parlamentare anzitutto del comitato promotore, quali conseguenze, in termini giuridici (oltre che politici), deriverebbero dalla sua partecipazione al procedimento? Su tutto, quale obiettivo dovrebbe

⁷ Su cui si consenta il rimando alla terminologia adoperata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta Riccardo Fraccaro nell'audizione del 12 luglio 2018 davanti Commissioni riunite Affari Costituzionali di Camera e Senato, su cui: https://www.camera.it/leg18/1132?shadow_primapagina=7805.

⁸ Cfr. A. MORRONE, *Crisi del parlamentarismo e iniziative*, in *questo numero di federalismi.it*, P. FARAGUNA, *La nuova stagione di riforme istituzionali: verso la democrazia integrale, ma a piccoli passi*, su *Quaderni costituzionali*, n. 4/2018, pp. 902-904; A. MORRONE, *Editoriale. L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in *federalismi.it*, n. 23/2018; E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"* e V. DE SANCTIS, *Iniziativa popolare indiretta e referendum propositivo: resoconto e qualche riflessione a margine della proposta di revisione dell'art. 71 della Costituzione A.C. n. 1173 XVIII Legislatura* entrambi in *osservatorioaic.it*, n. 3/2018; V. LIPPOLIS, *Luci ed ombre nella riforma costituzionale di Fraccaro*, in *formiche.net*, 10 gennaio 2019; A. MORELLI, *Il referendum propositivo: un'analisi costi-benefici*, in *federalismi.it*, n. 6/2019 e, infine, il dibattito tra Paolo Caretti, Ugo De Siervo, Valerio Onida, Pasquale Pasquino, Cesare Pinelli su *Astrid Rassegna*, nn. 2-3/2019.

⁹ Il richiamo è ovviamente all'iconica espressione di P. BARILE – C. MACCHITELLA, *I nodi della Costituzione. Una «ricognizione» trent'anni dopo*, Torino, Einaudi, 1979.

¹⁰ «Con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera sono disciplinati l'attuazione dell'iniziativa legislativa esercitata da almeno cinquecentomila elettori e del relativo referendum, il concorso di più proposte di legge di iniziativa popolare, il loro numero massimo, le modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori, le modalità per assicurare eguale conoscibilità della proposta di iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente, nonché la sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere». ATTI PARLAMENTARI, XVIII LEGISLATURA, SENATO DELLA REPUBBLICA, A.S. 1089 DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE E DI REFERENDUM.

orientare il legislatore nel tradurre, in concreto, la novella dell'art. 71 Cost., e di quali principi costituzionali dovrebbe tener conto?

Le questioni sono numerose e assai complesse, e alla maggior parte di esse non è possibile dare una risposta sulla base del testo approvato al Senato. In alcuni punti il progetto di legge rivela una certa incoerenza del disegno riformatore: la valorizzazione formale degli istituti “partecipativi” e di quelli “referendari” non è preceduta né seguita da previsioni volte a favorire un dialogo tra i partecipanti al processo decisionale (anche solo tra comitato promotore e membri delle Camere), uno dei presupposti affinché si verifichi quel salto qualitativo tra mera “decisione” e “deliberazione”.

In questo, il disegno di legge costituzionale dell'art. 71 Cost rischia anche di mortificare la capacità interlocutoria¹¹ del Parlamento, che costituisce un'espressione della sua rappresentatività¹². Del resto, orientata più verso il momento decisorio (“l'approvazione della legge” – ad ogni costo), rispetto all'eventuale integrazione, riconduzione ad unità, delle diverse istanze, non necessariamente opposte a quelle fatte proprie dal comitato promotore -, la riforma non sembra guardare affatto alla “parlamentarizzazione” come prospettiva di innovazione istituzionale. Un concetto, quello di “parlamentarizzazione”, che evoca un passaggio storico per il nostro sistema repubblicano: la riforma dei regolamenti parlamentari del 1971. Una stagione che, in questa sede, merita di essere ripercorsa, almeno nei suoi passaggi essenziali:

“La svolta era dunque nella occupazione di un luogo geometrico, nella rottura di una sorta di assenteismo istituzionale rispetto a ganci essenziali dell'ordinamento repubblicano. Non più consentito dagli ampi svolgimenti della politica interna e internazionale. [...] Vi fu poi la convinzione che il Parlamento dovesse mobilitare tutte le sue risorse istituzionali, ricorrendo anche a strumenti relazionali innovativi, per colmare il vuoto che si era fatto intorno ad esso, che nel rapporto bilaterale con il governo. I fatti di politica economica, che passavano per l'egemonia sindacale, da un lato, e degli istituti pubblici dell'economia (con il mondo delle partecipazioni statali) dall'altro, dovevano essere recuperati in qualche modo ad un Parlamento che fronteggiasse così anche l'esproprio da parte degli “esperti dei partiti”. [---]

¹¹ Richiamando l'espressione fatta propria dalla recente raccolta di contributi curata da L. GORI – F. PACINI – E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento “intellocutore”*, Pisa, Pisa University press, 2018.

¹² S. SICARDI, *Il Parlamento e il suo futuro. Una lunga storia alla prova del XXI secolo*, in M. CAVINO – L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*. Atti del Convegno di Vercelli del Gruppo di Pisa. 25 novembre 2016, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, pp. 4 ss.

Ecco la parola-chiave: parlamentarizzazione. Così ricorrente nella storia italiana, percorsa da tendenze disgregatrici e da movimenti antagonisti, che solo nel Parlamento trovano, di volta in volta la loro cittadinanza innervando di nuove energie il dialogo e la stessa struttura costituzionale¹³.

Secondo la lettura di Andrea Manzella, in quel contesto il termine richiama un chiaro indirizzo (tecnico) di politica parlamentare: includere, entro i procedimenti e gli spazi delle due Camere, i soggetti di maggior rilievo del contesto politico, economico e sociale italiano. L'obiettivo era funzionale, oltre che al superamento delle aporie concernenti l'assetto partitico primo-repubblicano, all'interruzione dell'isolamento che caratterizzava l'assemblea legislativa rispetto ai processi di trasformazione della società italiana; ciò veniva perseguito nella convinzione che le Camere potessero far valere il loro "strutturale" potenziale relazionale rispetto agli altri organi dell'ordinamento, *in primis* il Governo¹⁴. Ecco che allora, anche a causa delle trasformazioni politico-istituzionali intercorse negli ultimi anni, la consapevolezza che il Parlamento possa costituire la sede entro la quale poter strutturare un dialogo con la società nelle sue varie articolazioni¹⁵ costituisce ancora oggi, anche grazie alle più recenti elaborazioni degli studiosi¹⁶, una preziosa eredità dalla quale attingere.

In un certo senso, infatti, la riforma costituzionale dell'art. 71 Cost. potrebbe anche rappresentare uno stimolo per le due Camere le quali, nel recente passato, anche fine di contrastare la crisi di legittimazione dell'assemblea legislativa, che è anche crisi della sua percezione¹⁷, hanno anche saputo dimostrare un certo attivismo in termini di innovazione istituzionale¹⁸. L'esperienza avviata dalla Commissione industria, commercio e turismo del Senato nell'ambito dell'istruttoria legislativa riguardante il disegno di legge sul

¹³ A. MANZELLA, *Le origini dei regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, il Mulino, 2012, p. 11; pp. 13-14; ID. *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 71.

¹⁴ Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Ciò che è vivo e ciò che è morto dei regolamenti parlamentari del 1971*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., p. 140.

¹⁵ A. MANZELLA, *Le origini dei regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., p. 11.

¹⁶ A. MANZELLA, *Il parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, pp. 35 ss; ID. *Quale futuro per il sistema parlamentare?*, in *federalismi.it*, numero speciale, n. 1/2018; F. PACINI, *Dall'autorità della legge all'autorevolezza delle Assemblee. Appunti per una riflessione sul futuro del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2015, pp. 9 ss.

¹⁷ Da un lato il Parlamento è «un soggetto che decide come apparire, possiede una lanterna magica e cerca di mostrare una immagine che abbia i colori dell'utilità perché consapevole che a percezione dell'esistenza di una funzione dello Stato come essenziale per il corretto funzionamento della democrazia è cruciale per la sua sopravvivenza». Dall'altro « [la] percezione del parlamento è l'oggetto di una decisione pubblica. Di una decisione con cui il Parlamento decide cosa deve essere percepito della sua essenza, quale sarà l'idea che potremo maturare circa l'importanza di un'assemblea politica con il compito di esercitare la funzione legislativa. In questa decisione, oggi è centrale la consapevolezza della profonda crisi del sistema della rappresentanza politica e forze della stessa idea di democrazia nel senso occidentale che diamo a questa parola». G.L. CONTI, *L'ombra del Parlamento*, in G.L. CONTI – P. MILAZZO (a cura di), *Studi Pisani sul Parlamento VII. La crisi del Parlamento nelle regole sulla sua percezione*, Pisa, Pisa University Press, 2017, pp. 14 ss.

¹⁸ Su questo profilo v. G. PASQUINO – R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, Bologna, il Mulino, 2006, pp. 14 ss.

c.d. Marchio “Italian Quality”, la predisposizione della piattaforma a disposizione dei membri della Commissione Lavoro-Previdenza sociale del Senato, il processo di adozione delle “Linee guida e nuove tecnologie per le consultazioni” presso il Senato e, da ultimo, l’esperienza della Commissione di studio della Camera incaricata di elaborare i *principi in tema di diritti e doveri relativi a internet* rimangono ancora oggi delle esperienze alle quali far riferimento (tanto in ambito scientifico, quanto in prospettiva riformistica)¹⁹ perché testimoniano la capacità di alcuni segmenti della classe parlamentare di immaginare nuove forme di inclusione in armonia con i “tradizionali” canali rappresentativi, confermando tra l’altro la duttilità del diritto parlamentare come strumento di innovazione istituzionale²⁰.

3. Spunti conclusivi

Richiamando i concetti di “rappresentanza formale” e “rappresentanza di contenuto” e inquadrando la riforma in commento all’interno del “Contratto di governo”, Massimo Cavino ha fornito una lettura del ruolo che l’attuale maggioranza di governo affiderebbe alle due Camere. Al Parlamento sembrerebbe essere attribuita non tanto la «mediazione in cui si traduce, appunto, la sintesi tra rappresentanza formale e di contenuto», quanto la mera «esecuzione dei contenuti definiti dai contraenti»²¹.

Ebbene, una tale prospettiva non sarebbe costituzionalmente accettabile. Se, infatti, come ha ricordato Andrea Morrone, la democrazia moderna si regge su una componente rappresentativa e l’altra plebiscitaria, la prima è la regola mentre la seconda è un correttivo²², nel nostro ordinamento costituzionale la marginalità del principio rappresentativo a favore della *weltanschauung* del governo immediato, disintermediato, non è ammissibile.

Senza un’adeguata ponderazione dei principi di ordine costituzionale e dell’ecosistema socio-politico-istituzionale che condiziona il ruolo e le funzioni del Parlamento, le attuali scelte riformistiche rischiano proprio di minare le fondamenta dell’istituzione parlamentare. Stretto tra il predominio dell’esecutivo e la futuribile dinamica referendaria, potenzialmente in grado di annullare la dialettica tra diverse componenti del pluralismo socio-politico, il Parlamento rischia di percorrere fino in fondo quel passaggio

¹⁹ Su cui, diffusamente, E. LONGO – L. LORENZINI, *ICT e Parlamenti: oltre la mera diffusione di contenuti*, in G.L. CONTI – P. MILAZZO (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento VII*, cit., pp. 155-174.

²⁰ E. ROSSI – L. GORI, *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017, p. 29.

²¹ M. CAVINO, *The Manchurian Candidate. Il Presidente del Consiglio garante del contratto di governo*, in *questo numero di federalismi.it*, pp. 5 ss, spec. p. 6.

²² A. MORRONE, *Crisi del parlamentarismo e iniziative*, cit.,



da “luogo del compromesso politico” a “strumento tecnico di divisione del lavoro”²³ che non solo sancirebbe la sua definitiva marginalità istituzionale, ma anche la fine della sua ragion d’essere: integrare, attraverso “un’arena politica sempre aperta di opinioni contestabili e decisioni rivedibili”²⁴, “il pluralismo in unità”²⁵, rendere “un volgo disperso che nome non ha”²⁶ una “comunità di vita, con un futuro comune da costruire insieme”²⁷.

²³ Facendo riferimento alla terminologia adoperata in occasione del Convegno di Vercelli del “Gruppo di Pisa” tenutosi il 25 novembre 2016; cfr. M. CAVINO – L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell’istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, cit.

²⁴ N. URBINATI, *Democrazia sfigurata. Il popolo fra opinione e verità*, Milano, Ube, 2016, cap. I.

²⁵ L. ELIA, *Relazione generale*, in *Associazione Italiana Costituzionalisti. Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001, p. 15.

²⁶ Come ricordato da Mario Dogliani in occasione della Giornata di studi sulle riforme istituzionali. Cfr. M. DOGLIANI, *La forma di Governo tra riformismo elettorale e mutamento politico-istituzionale*, in *federalismi.it*, numero speciale n. 1/2018, pp. 4-5. Il riferimento è all’*Adelchi* di Alessandro Manzoni, Coro dell’atto III.

²⁷ Come ricordato dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella nel suo discorso del 31 dicembre 2018. PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA, *Messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella*, reperibile all’indirizzo: quirinale.it/elementi/19822.