

## **Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati**

### **Contributo scritto all'istruttoria legislativa relativa alle proposte di legge cost. nn. 726 Ceccanti e 1173 D'Uva recanti modifiche all'art. 71 Cost. in materia di iniziativa legislativa popolare**

**CARLO FUSARO<sup>¶</sup> (5 dicembre 2018)**

#### **Premessa**

Ringrazio per l'invito a partecipare per iscritto a questa istruttoria legislativa (avanzato il 29 novembre) e invio volentieri la seguente sintetica nota. Con queste premesse: considero con favore che il Parlamento riprenda il tema dell'innovazione istituzionale, interrotto dopo il referendum del 4 dicembre 2016; dò per scontato che alla Commissione sono note le questioni generali relative alle diverse ipotesi di riforma del nostro ordinamento costituzionale, nonché il correlato ultra quarantennale dibattito politico ed accademico culminato con l'approvazione parlamentare di ben due riforme di numerosi articoli della parte II della Costituzione non confortate dalla conferma degli elettori. Non appesantisco perciò questo appunto con riferimenti dottrinali e neanche con riferimenti ai precedenti parlamentari in materia, del resto ben illustrati dal Dossier predisposto dal Servizio studi in questo caso della Camera dei deputati (n. 72). Mi attengo a ciò che considero essenziale, considerata la tempistica dettata dalla Conferenza dei capigruppo e l'inserimento dei due progetti all'ordine del giorno della Camera per l'avvio della discussione generale il 17 dicembre p.v.

#### **Questioni di metodo e questioni pregiudiziali**

Il Governo, per voce del ministro per i rapporti col Parlamento e la democrazia diretta Fraccaro, sin dall'audizione resa a luglio, ha annunciato interventi puntuali su cinque questioni: riduzione del numero dei parlamentari (artt. 56 e 57 Cost.); abolizione del riferimento al Cnel in Costituzione (art. 99 Cost.); introduzione del ricorso alla Corte costituzionale sulle decisioni parlamentari in materia di elezioni (art. 66 Cost.); abolizione del quorum per la validità dei referendum abrogativi (art. 75 Cost.); nuova iniziativa legislativa popolare suscettibile di dar luogo a referendum propositivo (art. 71 Cost.). In quella sede il ministro ha sostenuto la preferibilità, anche sulla base delle

---

<sup>¶</sup> Già professore ordinario di diritto pubblico comparato, attualmente incaricato di diritto elettorale e parlamentare presso l'Università di Firenze, Dipartimento di Scienze giuridiche. Deputato nella IX legislatura. [carlo.fusaro@unifi.it](mailto:carlo.fusaro@unifi.it)

esperienze pregresse, di un esame separato delle singole questioni, evitando dichiaratamente qualsiasi pretesa di intervento organico.

Conseguentemente il Governo ha promosso la presentazione, per il tramite dei gruppi di maggioranza, di distinti progetti per ciascuno degli interventi previsti. Di qui l'oggetto di questa istruttoria legislativa relativa ai due progetti presentati alla Camera in materia di revisione dell'art. 71 Cost.: il progetto Ceccanti ed altri (AC 726) e il progetto D'Uva ed altri (AC 1173). Nel frattempo il Senato ha avviato l'esame del progetto per la riduzione dei parlamentari.

E' mia opinione che *non* sia da condividere la scelta metodologica di una serie di distinti progetti di revisione costituzionale: e che, in particolare, non lo sia nella materia oggetto delle due proposte.

Altra cosa è perseguire interventi riformatori dell'intero impianto costituzionale (per intendersi alla maniera del progetto della Commissione D'Alena, 1997-1998), altra cosa interventi ampi ma sorretti da un'unica, sufficientemente omogenea e coordinata logica riformatrice. Se i primi possono essere inopportuni (com'è stato da molte parti motivatamente sostenuto), i secondi sono indispensabili. Infatti, nell'ordinamento costituzionale tutto si tiene: la medesima proposizione normativa assume un significato e comporta conseguenze anche profondamente diverse a seconda del contesto ordinamentale nel quale si inserisce. Per capirsi: nel progetto approvato dal Parlamento nella XVII legislatura e bocciato al referendum popolare confermativo del 4 dicembre 2016, per esempio, vi erano oggetti che avrebbero potuto essere affrontati in un progetto a parte (si pensi proprio alla soppressione dell'art. 99 Cost. sul Cnel), ma altri oggetti di ben altra complessità, pur avendo a che fare con titoli diversi della Costituzione avevano senso *solo* complessivamente considerati (si pensi alla riforma del bicameralismo ivi prevista che era strettamente correlata con la riforma del titolo V). In quel progetto, non a caso, si interveniva pure in materia di istituti di partecipazione popolare (referendum abrogativo, iniziativa popolare): ma era un intervento che andava di pari passo col tentativo - ben risolto che fosse oppure no - di mantenere un equilibrio (grosso modo quello previsto nel 1948, ma aggiornato) fra rafforzamento della democrazia rappresentativa e istituti di partecipazione popolare. Invece il metodo perseguito in questa occasione, in materia di istituti di partecipazione popolare e, in questo quadro, coi progetti in esame, esclusivamente di iniziativa legislativa:

- non consente un approccio bilanciato: in particolare non dà alcuna garanzia di un rafforzamento del ruolo del Parlamento contestuale con il proposto rafforzamento degli istituti di partecipazione popolare;
- di più: il parallelo e distinto progetto di riduzione dei parlamentari all'esame del Senato si caratterizza, al contrario, proprio perché non solo non rilancia in alcun modo il ruolo del Parlamento, non scalfendo l'insostenibile bicameralismo indifferenziato che caratterizza il nostro ordinamento ma avrebbe l'effetto di perpetuarlo, mentre nel contempo avrebbe come ulteriore conseguenza il rendere più problematico l'efficace esercizio della funzione rappresentativa (a causa del forte innalzamento del rapporto fra singolo parlamentare e popolazione rappresentata);

- più limitatamente, un intervento del genere di quello proposto in particolare dall'AC 1173 non dovrebbe essere concepibile se non contestuale con interventi all'art. 75 Cost.: ciò non avviene con l'esame di progetti separati e distinti. Come si può discutere di quorum di validità per l'eventuale referendum su proposte di iniziativa popolare, senza discutere nel contempo del quorum di validità di cui all'art. 75?

Come si vedrà immediatamente di seguito le questioni di metodo si riflettono in maniera negativa sulle valutazioni di merito.

## **Questioni di merito costituzionale: aspetti generali e di contesto**

Rinuncio a considerazioni generali sulla questione antica del rapporto fra democrazia diretta e democrazia rappresentativa. Mi limito a richiamare quanto recenti sviluppi hanno rivelato rilanciando quel dibattito all'estero ancor prima che in Italia.

Mi riferisco a questioni quali quelle riguardanti le forme e i modi che rendono il referendum utile strumento di integrazione della rappresentanza; alle questioni sollevate in sede politologica (il referendum come gioco a somma zero); a quelle, infine, che emergono con prepotenza dal contesto più recente, caratterizzato dalla crisi dei c.d. corpi intermedi e dall'irruzione in un tempo assai breve di tecnologie che sembrano travolgere ogni forma di mediazione all'insegna dell'illusione di un egualitarismo distruttivo di ogni forma di competenza, nonché all'insegna di manipolazioni dell'opinione pubblica di dimensione non paragonabile a quanto si è sempre registrato in misura maggiore o minore. Un primo esempio, che ha scatenato il dibattito attuale, è stato il referendum sull'uscita del Regno Unito dall'Unione europea (*Brexit*).

Riemergono le ambiguità insite nelle consultazioni referendarie, sulle quali conviene riflettere considerando domande quali: le scelte referendarie dicono la "verità"? Il popolo risponde alle domande che i suoi rappresentanti o la classe dirigente (nel caso di referendum di iniziativa non popolare), oppure una parte del popolo (in caso di referendum di iniziativa popolare) pongono ad esso? L'esperienza compiuta con i referendum, in particolare quelli recenti, a partire dall'Italia, mostra che gli elettori spesso non hanno risposto alle questioni poste, ma ad altre, non sempre direttamente connesse.

Su questa potenziale insincerità dei referendum si innesta lo sfruttamento che in molti casi, specie dove i referendum sono frequenti (Svizzera, California, prima Italia), ne fanno i proponenti, trasformando uno strumento di democrazia dal basso in uno strumento di governo dall'alto o di manipolazione della volontà popolare. Numerose e affidabili ricerche a partire da alcune sui referendum svizzeri dimostrano questo capovolgimento, rispetto allo scopo immaginato, dell'uso delle consultazioni popolari. Per questo, considerato il margine notevole di ambiguità proprio dei referendum, è inopportuno che essi possano avere qualsiasi oggetto, ed è consigliabile, invece, che possano svolgersi *solo su alcuni temi*. Ancora. Basta porre un quesito, ancorché chiaro e non controvertibile, al popolo, oppure occorre anche promuovere strumenti

pubblicistici attraverso i quali illustrare agli elettori la portata e il significato del quesito stesso, nonché le conseguenze delle diverse opzioni, per quanto possibile secondo il metodo della *democrazia deliberativa*?

Infine, non posso non riproporre la questione che sottende l'intera discussione che si intende avviare, e che riguarda tutti gli strumenti di esercizio diretto, oggi, della sovranità popolare: sia le votazioni elettive sia, per ragioni per c.d. strutturali, le votazioni referendarie (votazioni popolari a contenuto non elettorale). È la questione legata a tutte le forme di distorsione (voluta, non voluta) dell'informazione, oggi suscettibili di rendere non genuine (nel senso della Dichiarazione universale dei diritti del 10 dicembre 1948, art. 21.3: «*fair elections*») tutte le manifestazioni di volontà popolare. Naturalmente la voluta o non voluta disinformazione dell'elettore non è certo una novità dei nostri tempi. Ma proprio il drastico ridimensionamento degli strumenti tradizionali di mediazione politica e sociale (partiti, sindacati, le chiese, l'informazione tradizionale) unito al diffondersi di una vera e propria ideologia della sfiducia verso qualsiasi autorità delle competenze e della professionalità e dalla impressione di essere parte di una piazza globale dove tutti sono uguali, ha trasformato le tecnologie fondate su internet in strumenti di potenziale disinformazione micidiali e – allo stesso tempo – in strumenti per influenzare la pubblica opinione in misura esponenziale rispetto al passato. È uno di quei casi, non il primo nella storia, in cui fenomeni non diversi se non *quantitativamente* acquistano una diversa *qualità* per il solo fatto del loro moltiplicarsi ed elevarsi a una dimensione prima sconosciuta. La capacità di creare e distribuire informazione di cattiva qualità se non falsa, distorta se non del tutto inventata e di indirizzarla ai destinatari più suscettibili di esserne condizionati (magari solo perché rafforzati in convinzioni già maturate: attraverso il c.d. *profiling*), il ricorso sistematico al c.d. *marketing virale* ha prodotto (al momento) un contesto che ben più che in passato appare lontanissimo dal garantire le condizioni per un voto genuino, per una partecipazione fondata sul dibattito pubblico proprio della democrazia deliberativa. Fenomeno tanto più preoccupante dal momento che tutto ciò può avvenire in condizioni di nessuna o scarsissima trasparenza (sulle fonti dei messaggi e delle strategie di marketing). Ricerche recenti in gran quantità mostrano del resto la distanza abissale che si registra fra realtà di importanti fenomeni sociali (occupazione, welfare, immigrazione, criminalità, terrorismo) e *percezione* che ne hanno le persone: anche questo non è fenomeno nuovo, ma nuove ne sono le conseguenze. Non sorprende dunque che si parli di *Disrupting Democracy* (a cura di Roberta Carlini, Washington, Bertelsmann Foundation, 2018), che si denunci la *Digital transformation of News Media and the Rise of Disinformation and Fake News* (JRC Technical Report, Commissione UE, aprile 2018) e che sul tema *Misinformation in Referenda* si organizzino simposi (Losanna dal 30 al 31 agosto 2018).

Al riguardo, è significativo che siano stati accademici di un ateneo elvetico ad affrontare fra i primi in un convegno internazionale (quello citato sopra) queste tematiche. Nonostante un contesto radicalmente diverso che ha reso ad oggi inesportato (a livello statale, con la parziale e comunque prudente eccezione della Repubblica di San Marino, che però è un ministato), in quanto inesportabile, il modello svizzero (date le radicate tradizioni di democrazia diretta, la pratica ultracentennale, i livelli di

educazioni fra i più elevati al mondo, un'opinione pubblica certo influenzata dai nuovi media ma tuttora formata prevalentemente attraverso quelli tradizionali), proprio in Svizzera ci si è resi conto prima e meglio che altrove della suscettibilità di manipolazione e strumentalizzazione degli istituti di partecipazione popolare dirette da parte di forze politiche populiste (il riferimento è all'Unione di centro di Christoph Blocher) che su questo hanno costruito le proprie fortune. E' ben per questo che oggi in Svizzera, come nel resto d'Europa e del Mondo (basti pensare alle numerose iniziative assunte opportunamente in materia dalla Commissione e dal Parlamento UE, dalla Camera dei comuni nel Regno Unito, dal Consiglio d'Europa, dal Parlamento tedesco, e da quello francese), ci si preoccupa di restaurare le pari opportunità in materia di formazione dell'opinione pubblica in vista del voto elettivo e del voto referendario: del che si è occupata la Camera dei deputati, sia pur marginalmente, nella scorsa legislatura, mentre non risultano iniziative significative in questa XVIII.

Non è da trascurare, l'ultima considerazione di livello costituzionale generale che si collega al tema della costruzione del consenso in questa fase storica, non solo in Italia, ma in particolare in Italia. Nel nostro paese il tasso di analfabetismo funzionale, in base a tutte le ricerche appare particolarmente elevato, nel panorama europeo; esso è coerentemente riflesso dalle ricerche internazionali in tema di distanza fra realtà e percezioni. La ricerca internazionale condotta in 38 paesi diversi dalla grande agenzia IPSOS-Mori su campioni significativi di popolazione mostra sin dal 2014 (*The Perils of Perceptions*) la gravità della situazione italiana. Rivela, ad esempio che per il 49% degli italiani, dal 2000 al 2016, gli omicidi sarebbero aumentati (in realtà sono diminuiti ben del 39%); che gli italiani pensano che la metà dei detenuti siano stranieri (in realtà sono un terzo); che il 52% degli italiani è convinto che i vaccini possano provocare autismo oppure non si pronuncia, e così via. Sono dati noti. Quello che non si sapeva è che comparando i dati delle *percezioni fasulle*, i paesi che ne sono meno vittima sono Svezia, Norvegia, Danimarca e Spagna, i paesi che ne sono maggiormente vittima sono, nell'ordine, fra i 38 considerati: Sudafrica, Brasile, Filippine, Perù, India, Indonesia, Colombia, Messico, Turchia, Arabia Saudita, Argentina, Italia e Cile. L'Italia è dunque al 12° posto su 38: mentre la Francia è al 16°, i Paesi Bassi sono al 20°, la Germania al 25°, il Regno Unito (la maggioranza dei cui elettori si sono peraltro bevute le falsità pro Brexit) al 30° e il Belgio al 31°. Come si noterà, siamo quelli con le percezioni *più lontane dalla realtà* dell'Europa intera, in compagnia di paesi Africani, Asiatici e Latino americani. Che questo consigli di modificare in Italia l'equilibrio fra democrazia rappresentativa e istituti di partecipazione popolare mi pare azzardato sostenerlo.

### **Questioni di merito costituzionale: l'equilibrio prudente della Costituzione italiana del '48. Mantenerlo o alterarlo?**

La Costituzione italiana rispetto a quelle coeve, a partire dalla *Grundgesetz* tedesca (ma vedi anche quella del Giappone e quella della IV Repubblica francese) fu quella più avanzata in materia di integrazione della democrazia rappresentativa con istituti di

partecipazione popolare diretta. Non c'è bisogno di rammentare quali siano quelli previsti dagli artt. 71, 75, 132, 138 Cost. Nei successivi 70 anni, ma in pratica nei 48 anni successivi alla prima disciplina di questi istituti (l. 352/1970) vi è stato un ricorso ampio con particolare riferimento agli artt. 71, 75 e 138. Un bilancio è stato fatto, da tempo, in molte sedi e non è il caso qui di tornarci, se non per dire che:

(a) il referendum ex art. 138, utilizzato tre volte, ha egregiamente svolto la sua funzione, anche se il modo com'è formulato, in assenza di quorum, ha avuto valenza in due casi su tre conservatrice; è forse lecito affermare che - peraltro - in tutti e due i casi (2006 e 2016) in cui il "no" ha largamente prevalso si è trattato assai più di un "no" per mancanza di consenso verso le forze politiche al governo del Paese (in coerenza con la sconfitta elettorale del centrodestra già maturata, nel 2006, in anticipazione di quella del centrosinistra che si sarebbe verificata, nel 2018) che non una mancanza di consenso, nel merito, verso il progetto approvato dal Parlamento (significative indagini demoscopiche lo dimostrano, specie nel secondo caso). E' un aspetto sul quale una riflessione sarebbe doverosa: tanto più in combinazione con le considerazioni pregiudiziali relative alla necessità di disciplinare la rete e i social media;

(b) il referendum ex art. 75 Cost. ha avuto un notevole successo fino a circa 20 anni fa; certamente anch'esso ha mostrato l'ineluttabile propensione dei quesiti referendari a caricarsi di significati diversi (in taluni casi marcatamente diversi) da quelli dell'oggetto tecnico-giuridico reale dei quesiti; ma soprattutto, il progressivo abbassamento dei livelli di partecipazione al voto (da oltre il 90% a poco più del 70% in occasione di elezioni politiche), insieme ai livelli storicamente più modesti di mobilitazione in occasione delle tornate referendarie (ciò anche quando la partecipazione elettorale, pur calante, era assai più elevata di quella attuale), ha di fatto depotenziato l'istituto rendendone il ricorso e soprattutto l'esito, anche in presenza di largo consenso sul quesito, del tutto eccezionale; di qui la questione più che ragionevole dell'adeguamento del quorum (o della sua abolizione) sollevata da molti anni, in linea con la *soft law* del Commissione per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) del Consiglio d'Europa (2006);

(c) l'iniziativa legislativa popolare ex art. 71 Cost., diversamente da quanto è luogo comune affermare, *non* è stata - a sua volta - un insuccesso; è ben vero che le proposte giunte all'approvazione finale nel corso dei primi 45 anni circa di applicazione della disciplina della legge 352/1970 sono state poche (il calcolo non è immediato perché in molti casi il contenuto è stato fatto proprio da proposte di iniziativa governativa o parlamentare), nondimeno lo stesso può ben dirsi della stragrande maggioranza, anzi della quasi totalità delle iniziative di singoli parlamentari, quando non rappresentative di interi gruppi e non sostenute dalla maggioranza e dal Governo (com'è normale ed opportuno che sia in un ordinamento parlamentare come quello italiano). D'altra parte in un sistema politico che è stato sempre multipartitico e che sempre ha conosciuto una variegata rappresentanza parlamentare (fino ai confini, s'è detto, della frammentazione) è difficile individuare istanze che non siano fatte proprie da questo o quel gruppo parlamentare (fra quelle s'intende di un certo minimo rilievo). Dal punto di vista del merito costituzionale complessivamente considerato, dunque, a mio avviso, *dato e non concesso* che si possa intervenire isolatamente, la questione che

si pone è quella di un eventuale aggiornamento, necessariamente *coordinato*, dell'equilibrio instaurato in sede costituente, badando bene a *non alterarlo* proprio perché, come s'è detto, oggi i rischi derivanti da una mal concepita democrazia diretta sono assai più consistenti di quelli derivanti da una presunta debolezza ed inefficacia degli istituti costituzionalmente previsti.

Lo stesso progetto D'Uva AC 1173, del resto, da un lato mantiene il comma 2 dell'art. 71 Cost. (attuale iniziativa legislativa popolare), dall'altro ne aggiunge una forma notevolmente rafforzata, *nel caso in cui i cittadini proponenti siano almeno 500.000*, lo stesso numero attualmente previsto per il referendum di tipo abrogativo: ora è difficile immaginare che un numero tale di sottoscrizioni sia raggiungibile senza adeguata organizzazione, sia sul territorio sia sulla rete e i social media. Così com'è avvenuto perfino in Svizzera (dove peraltro le firme richieste sono 100.000, cioè un numero equivalente a oltre 700.000 in Italia) è altamente probabile che tale genere di iniziativa popolare si riveli strumento a disposizione di minoranze iper-organizzate.

## **Questioni specifiche e tecniche**

Volendo comunque intervenire oggi sulla materia oggetto dei due progetti di legge costituzionali AC 726 e AC1173, rispetto alle soluzioni specificamente proposte dai due testi, avanzo le seguenti osservazioni.

- Non è ragionevole differenziare alcuni aspetti essenziali di due istituti destinati a convivere in parallelo: referendum abrogativo ex art. 75 cost. ed eventuale referendum su progetto di iniziativa popolare ex nuovo art. 71 Cost.; come antichi e prestigiosi studiosi del diritto costituzionale italiano ebbero a segnalare decenni fa abrogare è una forma di legislazione sia pure in negativo, tanto più dacché referendum in certa misura manipolativi sono stati considerati legittimi.
- Il numero delle sottoscrizioni previsto dall'AC 1173 appare troppo basso, così come troppo basso è quello previsto dall'attuale art. 75 Cost.; un adeguamento in alto appare opportuno in coerenza con quanto originariamente previsto dalla Costituzione; non sta a chi scrive indicare cifre, ma una fra le 500.000 ipotizzate dal progetto AC 1173 e 1.000.000 ipotizzato dal progetto AC 726 appare congrua.
- Si può ben intervenire sul quorum di approvazione ma non si vede come possa essere differenziato fra istituto dell'art. 75 Cost. e istituto del nuovo art. 71 Cost.; è invece opportuno mantenerlo, a scanso di concedere eccessivo spazio a minoranze militanti ed organizzate e di alterare gli equilibri della democrazia rappresentativa che sono invece da difendere rigorosamente; il riferimento mobile, rispetto alle percentuali di partecipazione al voto per le ultime elezioni politiche - già previsto da diversi progetti del passato e presente in alcuni statuti regionali - appare soluzione equilibrata e di buon senso, suscettibile oltretutto di automatico aggiornamento.
- Valuti il legislatore se non sia pure opportuno introdurre, per entrambi i referendum, in coerenza con quanto affermato sopra, un ulteriore requisito, che

si giustifica con il carattere di differenziato regionalismo che l'ordinamento italiano va assumendo, mentre la divisione fra centro-nord e centro-sud del paese appare riemergere con maggiore forza che nel passato recente. Come in altri modelli cui i proponenti fanno riferimento, potrebbe essere utile prevedere che oltre che dalla maggioranza dei votanti, il progetto o i progetti sottoposti agli elettori siano approvati dagli elettori di un certo numero minimo di regioni a garanzia della natura davvero nazionale della pronuncia e a reciproca garanzia dell'una e dell'altra parte d'Italia: si potrebbe pensare all'approvazione da parte degli elettori di almeno fra 12 e 15 regioni o province autonome (su 21).

- E' sicuramente opportuno che - sempre come per il referendum abrogativo - il nuovo art. 71 Cost. preveda *non criteri generali vaghi ma limiti di materia e di oggetto specificamente individuati*: altrimenti si accentua il rischio che la Corte costituzionale, comunque chiamata a valutare l'ammissibilità, si trovi coinvolta in polemiche di natura immediatamente e direttamente politica ovvero diventi, più di quanto è nella natura pressoché inevitabile della giurisdizione costituzionale, una terza Camera. Un ulteriore rischio sarebbe quello di rinviare di fatto alla Corte stessa la definizione dei limiti effettivi all'ammissibilità del referendum sulla proposta di iniziativa popolare o sul testo varato dal Parlamento. Taluni rischi comporta anche l'ipotesi dell'AC 726 che rimette alla Corte la valutazione sulla "lealtà" dell'attuazione dei principi eventualmente approvati in via referendaria da parte della legge del Parlamento (un meccanismo analogo esiste nella disciplina dei referendum propositivi e d'indirizzo, appunto, della Repubblica di San Marino; l'esperienza dice che esso non ha mancato di esporre il Collegio garante di quello stato a forti pressioni di natura politica, sicché il giudizio sulla sua funzionalità resta sospeso).
- A quest'ultimo riguardo si potrebbe valutare se affidare invece il giudizio di ottemperanze di un'eventuale legge di attuazione dei principi approvati in via referendaria propositiva (progetto AC 726) all'Ufficio centrale per i referendum della Corte di cassazione, che attualmente valuta se estendere alla nuova legge successiva (abrogativa di quella per la quale era stato richiesto referendum), del quesito referendario abrogativo (invece che alla Corte costituzionale). Lo stesso potrebbe essere opportuno prevedere, invece di rimettere la valutazione sulla legge parlamentare al Comitato promotore del referendum (come disporrebbe l'AC 1173).
- A ben vedere la potestà di determinare la non convocazione del referendum in caso di approvazione di legge parlamentare sull'oggetto dell'iniziativa popolare, affidata al Comitato promotore, pone sullo stesso piano ed anzi può - a seconda del contesto politico sociale - porre in una condizione di preminenza (di "ricatto politico"?), rispetto a due Camere elette da decine di milioni di elettori (o almeno rispetto alla maggioranza pro tempore) un gruppo organizzato che sia stato in grado di raccogliere 500.000 firme. Questo rischio suscita le più grandi perplessità.
- Preoccupazione, pur in presenza del nuovo art. 81 Cost., suscita poi l'assenza di un chiaro limite in materia di spesa: parlare, come fa l'AC 1173 di semplice



obbligo di indicare i mezzi di copertura del progetto proposto (non ammissibile «se non provvede ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa [la proposta] comporti...») non rassicura affatto, stante l'ipotesi di una copertura garantita da maggior deficit; inoltre va segnalato che la Corte costituzionale non avrebbe, allo stato dell'arte, i mezzi per compiere efficacemente una valutazione del genere. L'ipotesi potrebbe essere quella di affidare la valutazione all'Ufficio parlamentare per il bilancio, ma recenti episodi a loro volta non garantiscano che la terzietà e l'indipendenza di quest'organo possano essere garantiti e non rimessi in discussione. In questo senso, è preferibile il meccanismo dell'AC 726: sulla base dell'eventuale approvazione di principi direttivi starebbe poi al Parlamento compiere scelte tali da rispettarli *entro i limiti degli equilibri di bilancio* eventualmente chiarendo *a spese di quale altro capitolo* sarebbe possibile un eventuale finanziamento. Il rigido e conflittuale meccanismo dell'AC 1173 lascerebbe la questione incerta, esponendo la Corte o le istituzioni rappresentative ad adeguarsi senza che i proponenti (e i loro sicuri alleati in Parlamento, salve eccezioni) si siano assunti alcuna previa responsabilità.

- Va attentamente valutato altresì il rischio derivante da meccanismi che permettano a forze politiche adeguatamente organizzate e rilevanti, ma minoritarie, di condurre strategie fondate sul gioco di sponda fra iniziativa legislativa popolare dal basso (in realtà promossa dall'alto) e presenza in Parlamento: la scadenza dei 18 mesi (che andrebbe verificata nella sua congruenza) può a tale riguardo incentivare comportamenti dilatori nelle Camere, tanto più se si tiene conto della durata media effettiva dei procedimenti legislativi ordinari che attualmente è di oltre 300 giorni per le iniziative governative e di oltre 620 giorni per quelle parlamentari (rispettivamente 10 mesi e 21 mesi).
- Particolarmente delicata appare l'ipotesi dell'AC 1173 di sottoporre al corpo elettorale *sia* il progetto iniziale dei presentatori *sia* quello approvato dal Parlamento: ancor più che nel caso della sola sottoposizione al voto dell'uno o dell'altro testo (il primo, in caso di non approvazione parlamentare di alcun intervento, il secondo, in caso di approvazione di un testo sull'oggetto del primo), il rischio di delegittimazione dell'istituzione parlamentare (presente in certa misura in qualsiasi ipotesi referendaria: da cui l'opportunità di un'accurata disciplina) appare particolarmente accentuato. La formula ipotizzata invece dal progetto AC 726 appare maggiormente rispettosa dell'equilibrio - in una democrazia che si intenda mantenere come rappresentativa (questo è il punto dirimente) - fra parlamento e partecipazione popolare: le fasi procedurali immaginate sono più complesse, ma la sequenza immaginata (presentazione proposta, sua considerazione o no da parte del Parlamento: cioè della maggioranza pro tempore, eventuale richiesta da parte dei cittadini relativa a un intervento che risponda ai principi enucleati dalla proposta iniziale, approvazione obbligata da parte del Parlamento) consente di mantenere la natura di istituto di partecipazione popolare *integrativo della rappresentanza* dell'iniziativa ex art. 71, senza condurre a una contrapposizione fra parte del

corpo elettorale e Parlamento. Una contrapposizione che non può condurre in prospettiva a nulla di buono (sempre che, come appena segnalato, si ritenga più congrua la democrazia rappresentativa rispetto a quella finto-diretta e più probabilmente eterodiretta da minoranze ben organizzate e militanti). Tanto più che il meccanismo ipotizzato dall'AC 726 permetterebbe un dialogo potenzialmente fruttuoso fra comitato promotore e maggioranza parlamentare più di quanto non lo permetta il meccanismo ad esito conflittuale implicito nell'AC 1173.

- A tale ultimo proposito non si può non richiamare che l'ordinamento della Confederazione elvetica (unico paese nel quale democrazia diretta e democrazia rappresentativa convivono) non conosce l'istituto dello scioglimento delle Camere, diversamente da quello italiano: nel quale, come si ricorderà, vi è stato almeno uno scioglimento, quello del 1994, per delegittimazione delle Camere sopravvenuta. Questa è un'ulteriore ragione per valutare l'opportunità di meccanismi rigidi che sembrano, non a caso, far parte - coerentemente dal punto di vista di alcuni dei proponenti - di un complessivo progetto di *superamento o ridimensionamento della democrazia di natura rappresentativa*.
- Si segnala altresì che nessuna delle due proposte istituisce limiti quantitativi al numero dei progetti presentabili e sottoponibili a referendum: ciò desta le maggiori preoccupazioni per l'AC 1173, perché diversamente dall'AC 726 non prevede limiti procedurali e di oggetto ben delineati. L'esperienza dei referendum abrogativi proprio in Italia richiama le strategie legislative e politiche di minoranze ben organizzate (come il Partito radicale e i suoi alleati negli anni) che - contando appunto sull'efficienza e l'esperienza nella raccolta delle firme - furono in grado di sottoporre in una determinata fase storica *decine* di proposte di referendum abrogativo, costruite appunto al fine di delineare un vero e proprio indirizzo politico alternativo a quello parlamentare. Il contesto è certo mutato, ma i rischi derivanti per il buon funzionamento di una forma di governo che denuncia già di per sé croniche e irrisolte difficoltà, sono evidenti.
- E' in ogni caso opportuno pensare, seguendo in parte l'ispirazione originale della Costituzione, a un rinvio della disciplina specifica del nuovo istituto a una legge non costituzionale ma qualificata, sul modello del nuovo art. 81 Cost. 2012, al fine di coinvolgere su una materia tanto delicata almeno la metà più uno dei componenti di ciascuna Camera. In quella sede potrebbero essere sciolti i molti dubbi, che qui non vengono riproposti, segnalati nel Dossier n. 22. Ciò anche allo scopo di non appesantire eccessivamente l'art. 71 eventualmente revisionato.