

# **RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI, REFERENDUM LEGISLATIVO ED ABOLIZIONE DEL DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO: IL PARLAMENTARISMO ITALIANO SOTTO PRESSIONE<sup>1</sup>.**

**Daniele Porena**

*Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico Università degli Studi di Perugia*

**Abstract [It]:** Il presente saggio illustra una breve disamina su alcune delle principali proposte di revisione costituzionale introdotte nel corso della XVIII legislatura. In particolare, il saggio si propone di analizzare le ipotesi di revisione costituzionale destinate a produrre il più alto impatto sul sistema parlamentare italiano indagandone le possibili e principali conseguenze.

**Abstract [En]:** *This essay illustrates a brief examination of some of the main proposals for constitutional revision introduced during the 18th legislature. In particular, the essay aims to analyze the constitutional revision hypotheses destined to produce the highest impact on the Italian parliamentary system by investigating their possible and main consequences.*

**SOMMARIO:** **1.** Introduzione. **2.** La revisione costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari. **3.** Le proposte di revisione costituzionale in materia di *referendum* propositivo. **4.** L'ipotesi di revisione costituzionale in materia di abolizione del mandato imperativo. **5.** Conclusioni.

---

<sup>1</sup> Il presente contributo è destinato alla pubblicazione negli Atti del Convegno internazionale di studi sul tema "Democrazia e Diritti fondamentali", Università degli Studi di Salerno, 5-7 dicembre 2019.

## 1. Introduzione.

Il tema oggetto del breve approfondimento che segue è quello relativo all'impatto che, sul sistema della democrazia rappresentativa parlamentare, appare possibile attendersi per effetto delle riforme costituzionali affrontate nel corso della legislatura corrente.

Come a tutti noto, una prima riforma ha già completato il proprio *iter* in Parlamento: si tratta di quella relativa alla riduzione del numero dei parlamentari<sup>2</sup> la cui entrata in vigore, nel momento in cui si scrive, è ancora condizionata dall'esito del *referendum* costituzionale già richiesto da settantuno senatori.

Oltre alla predetta riforma, il Senato è attualmente impegnato nel procedimento di seconda deliberazione del disegno di legge in materia di iniziativa legislativa popolare e *referendum* propositivo<sup>3</sup>.

In ultimo, sebbene non ancora formalizzato in apposita proposta di legge, è intendimento annunciato di almeno una delle forze politiche della maggioranza parlamentare quello di riformare la Carta sopprimendo il divieto di mandato imperativo che, previsto dall'art. 67 Cost., caratterizza la funzione parlamentare.

---

2 La legge di revisione costituzionale prevede, come noto, la riduzione a quattrocento del numero dei deputati ed a duecento di quello dei senatori. La legge è stata definitivamente approvata, in seconda deliberazione, lo scorso 8 ottobre 2019. Tuttavia, non essendo stata raggiunta in Senato la maggioranza dei due terzi, è rimasta aperta la possibilità del *referendum* costituzionale. In effetti, il 10 gennaio scorso è stata depositata in Cassazione la richiesta di *referendum* da parte di settantuno senatori sicché, per il completamento dell'*iter* procedimentale, occorrerà attendere gli esiti del predetto *referendum* costituzionale. Il progetto di riduzione del numero dei parlamentari ha invero occupato, già in passato, il dibattito pubblico e parlamentare. In particolare, già nel corso della XIV legislatura, il Parlamento approvò in duplice deliberazione il disegno di legge costituzionale A.S. n. 2544-D che prevedeva, per la Camera dei Deputati, il numero di 518 membri mentre, per il Senato della Repubblica, il numero di 252 senatori. Come noto, la predetta revisione si scontrò con il voto referendario del 25 e 26 giugno 2006, con il quale si giunse alla mancata approvazione della legge costituzionale contenente, tra le altre, le predette revisioni. Nel corso invece della XV legislatura fu approvato il testo unificato di cui alla cd. "bozza Violante" (A. C. n. 553 e abbinati-A): in questo caso, il testo prevedeva un numero di deputati pari a 512 ed un Senato composto in secondo grado con membri eletti dai Consigli regionali e da consigli delle autonomie locali. Anche questo progetto non ebbe seguito: in questo caso per la cessazione anticipata della legislatura. Stessa sorte toccò poi ad ulteriori progetti di revisione presentati nel corso della XVI legislatura anch'essa conclusa anticipatamente. In ultimo, nel corso della XVII legislatura, si giunse alla approvazione della riforma costituzionale pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 15 aprile 2016 rispetto alla quale, tuttavia, l'esito del *referendum* non fu favorevole. In quest'ultimo caso, la revisione prevedeva una composizione inalterata per la Camera dei Deputati ed una composizione limitata a 95 membri, elettivi di secondo grado, per il Senato della Repubblica.

3 Si tratta del disegno di legge A.S. 1089, già approvato in prima deliberazione dalla Camera dei deputati ed ora all'esame del Senato della Repubblica.

Le tre riforme di cui si discute sembrano aver raccolto, negli anni, diffuso consenso popolare: complice di questo anche un radicato senso di sfiducia nei confronti della istituzione parlamentare diffuso in ampi strati della popolazione.

Scopo delle presenti note, come detto, è quello di tratteggiare i possibili rischi che, dalla combinazione dei tre interventi di riforma richiamati, possono abbattersi sulle strutture fondamentali che la nostra Democrazia ha scelto di darsi.

Dall'esame congiunto delle ipotesi di riforma di cui si discute, sembrano emergere, invero, severi elementi di indebolimento del sistema rappresentativo: ciò, in favore di nuove forme sistemiche orientate, per così dire, ad una sorta di "costituzionalizzazione" di tendenze populiste.

Converrà fare cenno, partitamente, alle tre ipotesi sopra accennate.

## **2. La revisione costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari.**

La riforma sulla riduzione del numero dei parlamentari è stata accompagnata, come noto, da argomentazioni fondate, di volta in volta, su asseritamente importanti risparmi di spesa e sulla presunta migliore funzionalità che i lavori parlamentari ne avrebbero tratto.

Le prime argomentazioni appaiono, invero, del tutto risibili: si ipotizzano, infatti, risparmi di spesa pubblica che, in concreto, finirebbero per aggirarsi nell'ordine di poco più di un euro all'anno per ciascun cittadino<sup>4</sup>. Il secondo ordine di argomentazioni, a ben vedere, è tutto da dimostrare<sup>5</sup>: e, comunque, appare quanto

<sup>4</sup> Argomento, peraltro, già definito «*debole e facilone*» all'epoca dell'Assemblea Costituente: in questo senso muovevano i rilievi espressi dall'On. Terracini in occasione della seduta del 27.1.1947 della Commissione per la Costituzione, cfr. *Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione*, 27 gennaio 1947, p. 194, reperibile in <http://legislature.camera.it>. In conseguenza della legge di revisione approvata dal Parlamento, i risparmi di spesa attesi sarebbero ipotizzabili nell'ordine di 80-100 milioni di euro all'anno: il risparmio si aggirerebbe, dunque, nell'ordine dello 0,01% della spesa pubblica. Sul punto, esprime perplessità anche C. SBAILO', *Tagliare il numero dei parlamentari? Si può a condizione di preservare la libertà di mandato. L'intima contraddittorietà della proposta di riforma gialloverde*, in *Astrid-online.it*, 30.3.2019, p. 4, secondo il quale «*i costi della politica, va ricordato che il trattamento economico di un parlamentare è equiparato a quello di un magistrato con funzioni di presidente di Sezione della Corte di cassazione. Il buon senso ci dice, dunque, che la soppressione di circa 345 seggi parlamentari non può avere effetti apprezzabili sul bilancio dello Stato*».

<sup>5</sup> Come condivisibilmente osservato in dottrina, «*non è dato capire – o comunque non è spiegato – come la riduzione del numero dei parlamentari possa contribuire alla 'rivitalizzazione' del sistema rappresentativo. Che questo sia parte del cd. Contratto di Governo, come si afferma, non rileva. E infatti non è dato ritrovare né nella letteratura costituzionalistica, né nella letteratura politologica, una correlazione dimostrata tra il numero dei componenti di un'assemblea rappresentativa e qualità della funzione rappresentativa. Anzi, se una relazione si può instaurare fra questi termini, per quanto banale, è nel senso opposto: nel senso cioè che un collegio rappresentativo particolarmente ampio può assicurare una migliore diversificazione degli interessi convogliati nel processo decisionale, e maggiore rispetto dei principi di pluralismo politico e sociale presenti in*

mai certa la constatazione secondo cui una legge approvata rapidamente non necessariamente, nel merito, è destinata a rivelarsi una buona legge.

Profondamente allarmanti, viceversa, sono altre conseguenze di ordine sistemico alle quali il Parlamento non sembra aver rivolto i migliori approfondimenti.

Giova, sul punto, una preliminare constatazione.

In assenza di un qualche “algoritmo” capace di codificare il corretto numero dei componenti di un’assemblea rappresentativa, l’unico elemento che soccorre è quello comparatistico: da esaminare, per ovvie ragioni di proporzionalità, in relazione al rapporto tra numero degli eletti e numero degli elettori.

Ebbene, sotto questo profilo, ciò che emerge è che – a fronte di un rapporto attuale, che colloca le dimensioni del nostro Parlamento in posizione medio-bassa rispetto a quella occupata dai Parlamenti degli Stati dell’Unione europea<sup>6</sup> – ad esito della riforma il nostro Parlamento sarà destinato ad occupare, tra le omologhe assemblee degli Stati dell’Unione, l’ultimo posto per rapporto tra eletti ed elettori.

La constatazione non sembra rilevare a soli fini statistici.

---

*Costituzione. Può assicurare, cioè, al meglio la rappresentatività delle istituzioni parlamentari»,* così A. MANGIA, *Note sul programma di riforme costituzionali della XVIII legislatura*, in *Forumcostituzionale.it*, 2.12.2018, p. 4.

<sup>6</sup> Analoga constatazione è svolta da M. LUCIANI, *Audizione Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati*, 27 marzo 2019, p. 1, il quale osserva che «per quanto riguarda l’allineamento agli standard europei, in realtà, il Dossier ottimamente elaborato dai Servizi Studi della Camera e del Senato dimostra che la stragrande maggioranza dei Paesi dell’Unione ha una percentuale parlamentari/abitanti ben superiore a quella italiana attuale». Constatazione oggettiva alla quale giunge, dopo un riepilogo circa la composizione dei Parlamenti degli Stati membri dell’UE, anche A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, p. 5, la quale osserva che l’Italia «si situa, fra i Paesi più omogenei per forma di governo e per popolazione, in un range comune, con un rapporto che oscilla tra 0.8 e 2.4 parlamentari ogni 100.000 abitanti, con una media che si attesta intorno agli 1.4». Nel corso del dibattito, al fine di evidenziare un’asserita sovrabbondanza numerica nella composizione delle Camere italiane, si è sovente rivolta l’attenzione all’esperienza statunitense. Invero, il paragone appare del tutto incongruo. Anche a voler prescindere dalla diversa organizzazione dei rapporti istituzionali tra Governo e Parlamento statunitensi, occorre infatti evidenziare che la pur consistente differenza nel numero complessivo dei parlamentari si colloca nel quadro di un’ossatura costituzionale di impronta autenticamente federalista. Il Congresso degli Stati Uniti è formato dal Senato, nel quale sono eletti cento senatori e dalla Camera dei Rappresentanti, dove sono eletti quattrocentotrentacinque deputati. Tuttavia, la predetta fisionomia parlamentare si colloca in una struttura costituzionale nel quale la ripartizione delle competenze tra Stato federale e Stati membri è assai più favorevole a questi ultimi rispetto a quanto previsto dal nostro ordinamento in favore delle Regioni. Ancora, giova ricordare che le Assemblee legislative degli Stati membri, sovente bicamerali, sono composte da un numero più che ragguardevole di parlamentari. Per il solo Stato della California, è istituita un’Assemblea legislativa di ottanta membri ed un Senato di quaranta. Nello Stato di New York, oltre all’Assemblea Generale, composta da centocinquanta membri, è istituito il Senato, composto da sessantadue membri. Nello Stato del Massachusetts la Camera dei rappresentanti è formata da centosessanta parlamentari mentre il Senato da ulteriori quaranta. Nel piccolo Stato del Wyoming è invece istituita una Camera dei Rappresentati formata da sessanta parlamentari ed un Senato composto da altri trenta. Sicché, avuto riguardo alla complessiva rappresentanza propriamente parlamentare assicurata ai cittadini statunitensi, essa si articola - tra Stato federale e Stati membri - in diverse migliaia di parlamentari distribuiti tra Congresso e Parlamenti dei cinquanta Stati membri.

Ed infatti, la circostanza sembra idonea a riverberarsi, assai significativamente, sul rapporto politico tra ciascun rappresentante ed elettori – inevitabilmente destinato ad essere ancor più rarefatto<sup>7</sup> -, sull’approvvigionamento da parte dei candidati di sempre più ingenti risorse economiche – necessarie a sostenere campagne elettorali estese a collegi dalle dimensioni demografiche assai più rilevanti<sup>8</sup> – e, non in ultimo, sul processo di progressiva “verticalizzazione” di un sistema politico-istituzionale sempre più orientato a valorizzare le *leaderships* nazionali a discapito delle articolazioni e delle rappresentanze periferiche dei rispettivi partiti<sup>9</sup>. In luogo di una rappresentanza parlamentare capillarmente distribuita sul territorio<sup>10</sup>, capace di

---

7 Non tragga in inganno il richiamo, pure emerso nel corso dei lavori parlamentari, al principio del divieto di mandato imperativo. Trattasi, evidentemente, di un richiamo non pertinente: il divieto di mandato imperativo concepito nell’art. 67 Cost. è infatti rivolto ad escludere la possibilità di introdurre vincoli di tipo giuridico alle funzioni del parlamentare: quest’ultimo, in altri termini, è sottratto da ogni limitazione che deriverebbe dal fatto di dover soggiacere, sulla base doveri giuridicamente vincolanti, alle istruzioni che gli venissero rivolte. In questi termini si veda, peraltro, quanto osservò V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare in Italia, in Studi in onore di Emilio Crosa*, vol. I, Milano, 1960, pp. 606 e ss., secondo cui «dall’art. 67 potrà dunque farsi derivare soltanto la inammissibilità che ai rapporti interni di partito (nel loro ambito perfettamente liberi e leciti, purché non contrastino con altri principi inderogabili) e ai principi del mandato politico, possa farsi appello per invocare la decadenza dalla carica del parlamentare dimissionario dal partito ovvero da questo espulso (...) o anche, per fare un’ipotesi più realistica, la validità di dimissioni con data in bianco, rilasciate dal parlamentare all’atto della candidatura». Ancora, «la portata dell’art. 67 sarebbe soltanto negativa e residuale, nel senso di escludere che l’ordinamento giuridico statale possa conferire comunque efficacia, sanzionandoli, ai vincoli derivanti dalla disciplina di partito e di gruppo» così, V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione, in Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea costituente*, vol. II, Firenze, 1969, p. 128. Rispetto alla *ratio* incarnata dall’art. 67 Cost., tutt’altra cosa, dunque, è il *rapporto politico* che, instaurato e coltivato tra ciascun parlamentare ed il corpo elettorale, di certo non appare destinato a rimanere “sospeso” all’indomani delle elezioni e sino al rinnovo delle Camere.

8 Sul punto, cfr. C. FUSARO, *Nota scritta - Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica Audizioni informali in Ufficio di Presidenza, in relazione all’esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)*, reperibile in [www.senato.it](http://www.senato.it), secondo il quale «accanto alla crescita indiretta di responsabilità e di prestigio, vanno però anche valutate le conseguenze sulla capacità effettiva di presenza sul territorio (cioè di esercizio reale della funzione rappresentativa), nonché gli effetti sulle campagne elettorali (a partire dai costi)».

9 Cfr. P. CARROZZA, *Audizioni del 21-22 novembre 2018 relative all’esame in Prima Commissione dei DDL costituzionale di modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione in tema di numero dei deputati e dei senatori*, p. 13 e ss., reperibile in [www.senato.it](http://www.senato.it), secondo cui pressoché certo sarebbe «l’effetto di rafforzamento delle segreterie centrali (o come si chiamino gli organismi dirigenti) di ciascun partito, a scapito delle rispettive rappresentanze territoriali: aumentare il rapporto tra il numero di eletti e di elettori significa, infatti, anche aumentare la loro reciproca “distanza”, allontanare sempre più dal territorio, dalla “base”, gli eletti dal momento della loro scelta quali candidati sino al condizionamento e all’indirizzo del loro operare in sede assembleare». Il tema era particolarmente avvertito anche in Assemblea Costituente. Di questo tenore erano, ad esempio, le considerazioni svolte in occasione della seduta del 23.9.1947 dell’Assemblea da Palmiro Togliatti, secondo cui un’eccessiva riduzione del numero di parlamentari avrebbe avuto, quali conseguenze, in primo luogo quella di distaccare troppo l’eletto dall’elettore e, in secondo luogo, quella di favorire una conformazione del ruolo del parlamentare quale figura soltanto rappresentante di un partito e non più di una massa vivente, che egli in qualche modo deve conoscere e con la quale deve avere rapporti diretti (cfr. *Atti dell’Assemblea Costituente*, 23 settembre 1947, p. 437, reperibili in <http://legislature.camera.it>).

10 D’altronde, come osservato da S. CURRERI, *Audizioni informali in relazione all’esame in sede referente della proposta di legge costituzionale Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di*

avvertire tempestivamente umori, orientamenti ed interessi meritevoli di tutela si è dunque optato per un Parlamento inevitabilmente più distante dai territori e che, verosimilmente, finirà in certa parte per essere formato da rappresentanti che, già in fase elettorale, difficilmente potranno essere identificati con esattezza da quegli elettori che, pure, concorreranno ad eleggerli.

### **3. Le proposte di revisione costituzionale in materia di referendum propositivo.**

A fianco alla riforma sulla riduzione del numero dei parlamentari ha mosso i primi passi quella relativa alla iniziativa legislativa popolare ed al *referendum* propositivo.

Invero, per le forme che il predetto *referendum* sarebbe destinato ad assumere – caratterizzate dalla portata immediatamente normativa della deliberazione popolare – appare più persuasivo, a fini definitivi, l'impiego dell'espressione '*referendum legislativo*'<sup>11</sup>.

Ed infatti - largamente influenzati dai meccanismi di democrazia diretta che caratterizzano isolate esperienze ordinamentali, quali quella svizzera<sup>12</sup> e quella californiana<sup>13</sup> - i proponenti della predetta riforma ipotizzano l'introduzione nel *riduzione del numero dei parlamentari (C. 1585) - Testo dell'audizione del prof. Salvatore Curreri*, p. 1, reperibile in [www.camera.it](http://www.camera.it), secondo cui «la rappresentanza politica ha sempre una base territoriale, altrimenti il collegio elettorale sarebbe nazionale, perché compito del parlamentare è anche esprimere le istanze del territorio conformandole alla visione nazionale dell'interesse generale».

11 Sicché, invero, la fase della proposta si esaurirebbe in quella della iniziativa legislativa: lo strumento referendario, al contrario, non avrebbe portata meramente propositiva. Ciò, in quanto non residuerebbe in capo al Parlamento alcuna potestà di intervento sul testo deliberato in sede referendaria. Peraltro, non convince nemmeno l'ipotesi di definire il predetto *referendum* come 'deliberativo': ed infatti, ad una deliberazione popolare si assiste sempre e comunque, qualunque sia l'effetto della consultazione referendaria. Sicché, atteso il fatto che, indipendentemente dalla natura abrogativa, propositiva, confermativa o legislativa di un *referendum*, questo comunque avrebbe luogo per effetto di una deliberazione popolare, si fatica a comprendere la portata distintiva che, sul piano definitorio, avrebbe la descrizione dello strumento di cui si discute come '*referendum deliberativo*'.

12 Dove, tuttavia, il *referendum* legislativo, a livello federale, è previsto solo in relazione a norme di revisione costituzionale. Inoltre, Il Parlamento svizzero conserva la potestà di dichiarare nulla in tutto o in parte l'iniziativa legislativa popolare laddove la stessa non rispetti i principi di unità della forma e della materia o le disposizioni cogenti del diritto internazionale. Lo strumento trova, invece, più ampi margini di applicazione a livello cantonale. Tuttavia, in considerazione della popolazione residente in ciascuno dei ventisei cantoni svizzeri, che va dai 15mila cittadini del Cantone Appenzello Interno fino al milione e 400mila cittadini del Cantone di Zurigo, sembra di poter concludere che la democrazia diretta che caratterizza la tradizione elvetica finisca per essere praticata in ambiti spaziali e demografici tali da presentare maggiori affinità sostanziali con gli esempi di *referendum* comunale variamente disciplinati dagli statuti dei comuni italiani.

13 Nello Stato federato della California - oltre ai più comuni strumenti di democrazia partecipativa - è previsto, come noto, l'istituto della *proposition* mediante il quale il corpo elettorale può presentare una proposta di legge, sia ordinaria che costituzionale, che - ad esito di un articolato *iter* procedimentale - è sottoposta alla diretta

nostro ordinamento, su base nazionale, di un *referendum* ad efficacia normativa la cui celebrazione deriverebbe, in modo automatico, dalla mancata approvazione da parte del Parlamento, nelle forme articolare dal comitato promotore, della legge ad iniziativa popolare<sup>14</sup>.

Di fondo ed in estrema sintesi, sembra che l’inserimento del predetto istituto nell’ambito della Carta possa provocare la contrazione del meccanismo normogenetico di derivazione rappresentativa; per quanto sembra possibile ipotizzare, quest’ultimo finirebbe per essere sostituito da un sistema di tipo sostanzialmente *binario*, nel quale la produzione legislativa sarebbe affidata, nel contempo, sia al Parlamento che al corpo elettorale<sup>15</sup>.

Non difficile è scorgere con quali conseguenze.

Il Parlamento – già sofferente per le pressioni che la propria agenda riceve in conseguenza della sempre più incalzante politica legislativa del Governo<sup>16</sup> – finirebbe

approvazione degli elettori. Giova constatare che, sia nell’esperienza svizzera che in quella statunitense, modelli simili a quello ipotizzato nel disegno di legge in commento hanno dunque trovato attuazione, essenzialmente, a livello sub-statale: sembra, dunque, che l’attribuzione al corpo elettorale di specifiche potestà di tipo legislativo abbia assecondato la necessità di dotare lo stesso di strumenti di protezione rispetto alle differenti e variabili forme di trattamento giuridico che, da un territorio all’altro, finiscono per prodursi nelle forme di Stato a c.d. *double sovereignty*.

14 In base a quanto previsto dall’art. 1 del disegno di legge 1089, attualmente all’esame del Senato, dopo il secondo comma dell’art. 71 Cost. verrebbe aggiunta la previsione secondo cui «quando una proposta di legge è presentata da almeno cinquecentomila elettori e le Camere non la approvano entro diciotto mesi dalla sua presentazione, è indetto un referendum per deliberarne l’approvazione. Se le Camere la approvano con modifiche non meramente formali, il referendum è indetto sulla proposta presentata, ove i promotori non vi rinunzino. La proposta approvata dalle Camere è sottoposta a promulgazione se quella soggetta a referendum non è approvata».

15 Il *referendum* legislativo di cui si ipotizza l’introduzione appare dunque estraneo alla logica che governa le diverse forme di *referendum* note al nostro ordinamento. Come osserva G. M. SALERNO, *Il Referendum*, Padova, 1992, p. 274, i differenti meccanismi referendari attualmente normati dalla Costituzione si collocano, comunque, nell’ambito di una struttura nella quale ben saldo rimane il fondamento rappresentativo dell’ordinamento: ed infatti, gli strumenti della c.d. democrazia diretta «operano in funzione complementare – e non pienamente sostitutiva o alternativa – rispetto al sistema decisionale proprio degli organi rappresentativi». Nel caso in esame, come posto in luce da A. MORRONE, *L’iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?* in *Federalismi.it*, n. 23/2018, p. 2, l’istituto di cui si discute finirebbe invece per «introdurre una specie di potere legislativo popolare concorrente e alternativo a quello spettante alle camere in base all’art. 70 cost. Il principio della rappresentanza politica, fondamento della nostra costituzione, figlio di una tradizione comune a tutti i paesi del mondo occidentale, rischia di essere seriamente compromesso da quella proposta. Il risultato, almeno nelle intenzioni dei proponenti, è quello di “riportare al centro i cittadini” nella produzione normativa, contrapponendo la legislazione popolare alla legislazione parlamentare».

16 Nel prendere atto della posizione sempre più dominante che, nell’economia complessiva dei rapporti tra istituzioni costituzionali, il Governo ha assunto nei confronti del Parlamento, è ormai diffusa in dottrina la descrizione dell’Esecutivo quale “comitato direttivo” dell’Assemblea parlamentare. Cfr., tra gli altri, C. COLAPIETRO – G. SERGES, *Governo, Amministrazione, Giurisdizione: Principi costituzionali*, Torino, 2016, p. 32; S. CECCANTI, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una “riforma strisciante”*, in *Quad. cost.*, 1998, p. 172; L. ELIA, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, 1951, 4, p. 59 e ss. Sul Governo come comitato direttivo della maggioranza parlamentare, cfr. G. GUZZETTA – F. S. MARINI, *Lineamenti di diritto pubblico italiano ed europeo*, Torino, 2014, pp. 235 e ss.

per ritrovarsi ancor più schiacciato nell'esercizio delle proprie funzioni: dall'alto, per la continuativa corsa già oggi condotta per un tempestivo esame dei decreti d'urgenza e delle proposte di legge di iniziativa governativa e, a quel punto, anche dal basso, per le pressioni introdotte dalla iniziativa legislativa popolare la cui mancata approvazione provocherebbe, appunto, l'indizione di un *referendum* popolare ad efficacia normativa.

Sicché, oltre ad un'assai significativa e problematica alterazione del sistema e del novero delle fonti, si avrebbe a che fare con un Parlamento che, ampiamente ridotto nei propri ranghi<sup>17</sup>, finirebbe per essere popolato da parlamentari alla perenne, quotidiana ed ossessiva rincorsa delle iniziative legislative sia del Governo che del corpo elettorale.

Non sembra proprio che il quadro delineato aiuti ad immaginare un'Assemblea rappresentativa che possa essere sede di un'ampia riflessione e di un meditato dibattito sulle innovazioni che, di volta in volta, si propone di apportare al nostro ordinamento.

Né, peraltro, si scorge la coerenza sistematica e concettuale che l'istituto di cui si propone l'introduzione assumerebbe con le tradizionali forme del *referendum* popolare.

Lungi dal rappresentare un'eccezione al principio della democrazia rappresentativa<sup>18</sup>, il *referendum* popolare trova infatti spiegazione soltanto all'interno del meccanismo della rappresentanza parlamentare: all'interno cioè di un

---

17 Sulle criticità introdotte dalla revisione del numero dei parlamentari ed alle quali poc'anzi si è fatto breve cenno, sia consentito un rinvio a D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato "snodo" critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in *Federalismi.it*, 17.7.2019, n. 14/2019.

18 Descrizione questa che, comunque, gode di un certo consenso in dottrina. cfr., ad esempio, I. A. NICOTRA, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi*, in *Federalismi.it*, 22.5.2019, p. 6. In generale, trova ampia diffusione in dottrina la tesi secondo cui *referendum* abrogativo, iniziativa legislativa popolare e petizione andrebbero connotati quali istituti di "democrazia diretta" rappresentando, con ciò, un'eccezione rispetto agli ordinari canali della democrazia rappresentativa. Cfr., tra gli altri, U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, 1/2011, p. 4. Di diverso avviso, tra gli altri, M. LUCIANI, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, intervento alla Tavola rotonda AIC, Roma, 1.3.2019, p. 202, secondo il quale l'iscrizione del *referendum* tra gli istituti di democrazia diretta sarebbe "abusiva"; l'Autore, in proposito osserva che «*parlare di istituti di democrazia diretta significa evocare una realtà che non è quella del referendum (e men che meno lo è del referendum che s'innesta nel procedimento attivato dall'iniziativa popolare). Diretta è la democrazia che non contempla mediazioni, nella quale la decisione popolare è propriamente im-mediata; è la democrazia nella quale regna l'isegoria e - dunque - tutti i cittadini hanno pari diritto di parola e di emendamento (...)*». Cfr., ancora, A. MORELLI, *La trasformazione del principio democratico*, in *Consulta on line*, 1/2015, p. 211, secondo il quale alla diversa nozione di istituti di "partecipazione istituzionale" andrebbero ricondotti «*il referendum, nelle sue varie applicazioni, l'iniziativa legislativa e la petizione popolare. Tali congegni, infatti, non possono essere qualificati, a rigore, come meccanismi di democrazia diretta, la quale, come si è visto, corrisponde a specifiche esperienze storiche oggi difficilmente riproducibili*».

meccanismo nel quale è la deliberazione dell'organo rappresentativo ad essere sottoposta a conferma oppure ad abrogazione da parte del corpo elettorale<sup>19</sup>.

In ciò, peraltro, risiederebbe la stessa radice etimologica dell'espressione e che, come noto, risale al concetto dell'andare *ad referendum*: l'andare, cioè, a riferire ciò che è stato oggetto di deliberazione<sup>20</sup>.

Insomma, nel corredo genetico dell'istituto risiede necessariamente un rapporto relazionale tra rappresentato che "riferisce" e rappresentante che è destinatario di quanto ad egli viene riferito.

La meccanica alla base del disegno di legge tradisce, al contrario, l'impostazione descritta.

Il *referendum* popolare, deliberativo e ad efficacia normativa, sarebbe infatti conseguenza automatica della mancata approvazione della legge di iniziativa popolare: sicché la relazione di cui si è detto finirebbe, in sintesi, per essere capovolta e per assegnare al Parlamento il solo ruolo di "controllore" delle leggi di iniziativa popolare. Al corpo elettorale, in altre parole, competerebbe sia l'iniziativa che l'approvazione della legge. Al Parlamento altro non rimarrebbe che pronunciare una sorta di "visto", peraltro non vincolante per il caso in cui non si traduca nella approvazione parlamentare della legge<sup>21</sup>.

---

19 Cfr. M. LUCIANI, *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 37/2008, p. 163, il quale osserva che «lungi dall'essere un istituto di democrazia diretta, il referendum è un istituto che possiede un senso proprio nel contesto della rappresentanza e che si può qualificare (non già come istituto di democrazia diretta, ma) come istituto di partecipazione popolare, di tipo istituzionale».

20 Oltre un secolo fa, Tomaso Perassi ricordava come le origini dell'istituto andassero rintracciate nella pratica - affiorata in epoca tardo medievale presso alcuni cantini svizzeri - di sottoporre alla ratifica popolare le decisioni assunte dalle rispettive assemblee rappresentative. «Nel Cantone di Berna - ricorda il Perassi - il Consiglio cantonale per taluni affari di maggiore importanza, e segnatamente in materia militare, usava sottoporre le proprie deliberazioni ai cittadini del Cantone». Ancora, nella ricostruzione storica del Perassi, «nel Vallese due volte l'anno, in dicembre ed in maggio, i deputati delle sette, o secondo altri dodici, decurie (Zehnten) di cui il Cantone si componeva, si riunivano in Consiglio (Landrath) al castello episcopale di Maioca a Sion. I deputati avevano usanza di prendere nel Consiglio e decisioni ad referendum, salvo cioè rendere conto alle loro comunità ed assumere il loro parere. Le deliberazioni del Consiglio non entravano in vigore se non accettate dalla maggioranza delle dizaines», così T. PERASSI, *Il referendum. La dottrina giuridica*, Roma, 1911, pp. 55 e ss. Sicché, deve concludersi, come osservato da M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 160, che «l'istituto referendario nasce e si sviluppa quando si affermano assemblee rappresentative i cui membri, tutt'al più, debbono indirizzarsi ai rappresentati per riferire delle determinazioni assembleari (e tornano da loro ad referendum, appunto)».

21 Il Parlamento finirebbe, in sostanza per essere privato di ogni potestà di scelta discrezionale finendo per assumere le vesti di mero "esecutore" della proposta di legge di iniziativa popolare. Sul punto, cfr. C. PINELLI, *Tracce tematiche per le audizioni*, nota, reperibile in [www.camera.it](http://www.camera.it), il quale osserva che la struttura della proposta «prevede che l'oggetto consista solo nello stesso testo proposto dagli elettori, sul presupposto che il Parlamento si trovi di fronte a un "prendere o lasciare"» e, ancora, A. PIRAINO, *Verso una nuova forma di democrazia?*, in corso di pubblicazione in *Lo Stato*, n. 13/2019, il quale sottolinea che «secondo questa procedura, le camere non hanno altra alternativa che approvare la proposta di legge nell'identico testo presentato dal Comitato promotore (senza la possibilità di emendarlo sostanzialmente) o esporsi alla possibilità di dover subire che il medesimo testo venga approvato dal voto popolare».

#### **4. L'ipotesi di revisione costituzionale in materia di abolizione del mandato imperativo.**

Nel quadro descritto, persino non del tutto intellegibile è allora la *ratio* che muove alla base dell'intendimento di abolire il divieto di mandato imperativo<sup>22</sup>.

E di fatti, se l'Assemblea parlamentare dovesse ridursi ad un collegio composto da meri "mandatari", non si coglierebbe il senso e la necessità di munire i "mandanti", ovvero sia il corpo elettorale, di funzioni legislative dirette: di funzioni, cioè, da esercitare al posto di chi sarebbe comunque tenuto, a quel punto, a svolgere le stesse con piena osservanza del vincolo giuridico derivante dal mandato conferito.

Ciò, a tacere di ogni ordine di considerazioni ulteriori circa il significato profondo che il superamento del mandato imperativo ha storicamente rappresentato nelle forme di stato moderne e contemporanee<sup>23</sup>.

Il tema della introduzione del vincolo di mandato risulta, allo stato, largamente prospettato solo in sede extraparlamentare: sicché non sembra richiedere, nell'occasione delle presenti brevi note, osservazioni aggiuntive.

Rimane infatti ben chiara, al fondo, la differenza che corre – specie nell'ambito costituzionalistico – tra la figura del rappresentante, per così dire incaricato anche di 'interpretare' i bisogni e le necessità di un corpo elettorale *complessivamente inteso* e l'ipotesi - ispirata, per lo più, all'esperienza gius-privatistica – di un 'mandatario' al

---

22 Il tema ha fatto ingresso, al momento, solamente nell'accordo di Governo sottoscritto dalla precedente maggioranza parlamentare. Invero, non è chiaro se anche nell'attuale rinnovato scenario della legislatura corrente vi sarà spazio per una sua trattazione in sede parlamentare. Tra i contributi più recenti sul tema, cfr. A. M. CITRIGNO – G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in *Forumcostituzionale.it*, 22.9.2018. Interessante notare, tuttavia, come l'ipotesi di introdurre un vincolo di mandato in capo a ciascun parlamentare abbia già trovato concreta realizzazione, per il momento, a livello di previsione inclusa nello statuto del gruppo parlamentare del M5S della Camera dei deputati. La norma, nella fattispecie, impone una severa prestazione pecuniaria a carico del deputato che dovesse abbandonare il gruppo parlamentare. In effetti, la disposizione – in linea con il concetto di 'mandato' – muove all'interno della logica 'risarcitoria' (piuttosto che 'sanzionatoria') tipica del rapporto privatistico. Circa le perplessità che la predetta norma ha sollevato in dottrina, in punto di sua compatibilità con l'art. 67 Cost., si rinvia agli interventi alla Tavola rotonda "*Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 della Costituzione*", Roma, 16 maggio 2018, pubblicati in *Federalismi.it*, n. 13/2018 (interventi di Riccardo Magi, Roberta Calvano, Michele Carducci, Augusto Cerri, Adriana Ciancio, Gian Luca Conti, Salvatore Curreri, Gianmario Demuro, Roberto Di Maria, Giorgio Grasso, Paola Marsocci, Claudio Martinelli, Cesare Pinelli, Salvatore Prisco, Ciro Sbailò, Filippo Scuto).

23 Ed in particolare a tacere, per economia di esposizione, delle prudenti e meditate finalità alle quali – in un sistema orientato alla rottura di ogni vincolo corporativo ed alla realizzazione della piena uguaglianza anche nella rappresentanza - è storicamente indirizzato l'approdo alla abolizione di qualunque vincolo di mandato in capo al rappresentante parlamentare.

quale si assegnerebbe, essenzialmente, la funzione di mero esecutore di istruzioni impartite da un aggregato, più o meno ampio, di *tipo particolare*.

## 5. Conclusioni.

Se l'*iter* ed il dibattito sulla revisione costituzionale sino ad ora seguiti ed intrattenuti corrispondono ad una complessiva strategia riformatrice occorre osservare, in conclusione, che la predetta strategia riformatrice – oltrech  assai opinabile nel merito<sup>24</sup> – risulta difettosa sul piano della sua coerenza sistematica.

Se invece non esiste un esatto filo conduttore idoneo a legare le ipotesi di cui si discute<sup>25</sup>, appare ancor pi  urgente dotare il dibattito di ogni opportuno avvertimento circa le conseguenze distorsive che la congiunta realizzazione delle riforme cui si   fatto cenno sembra abilitata a produrre.

---

24 Invero, la riduzione del numero dei parlamentari, l'abolizione del divieto di mandato imperativo ed il *referendum* legislativo appaiano misure idonee a convergere su un comune obbiettivo: quello di "disarmare", per molti aspetti, il portato rappresentativo del sistema costituzionale per convertire quest'ultimo – secondo una linea di pensiero filosofico-politologico di matrice roussoviana – in un'architettura che, se non del tutto dominata dal principio della democrazia diretta, ben potrebbe definirsi "semi-rappresentativa".

25 La tentazione, specie per la riforma relativa al numero dei parlamentari,   infatti quella di derubricare la stessa a mero "elementi di corredo" che - anzich  incluso, come tale, all'interno di un pi  ampio disegno di riordino del sistema costituzionale - appare per lo pi  finalizzato a somministrare un'occasione di sfogo dei livori antiparlamentari diffusamente accumulati presso ampi strati dell'opinione pubblica.