

***“Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale”,
intervento alla Tavola Rotonda AIC, Roma, 1° marzo 2019***

di **Enzo Cheli**, Vicepresidente emerito della Corte costituzionale

La riforma di cui dobbiamo discutere in questa tavola rotonda è la prima delle riforme costituzionali avviate dall’attuale maggioranza di governo, riforma prevista nel disegno di legge costituzionale n. 1173 della Camera approvato in prima lettura il 21 febbraio 2019 e ora all’esame del Senato.

Questa riforma investe, come è noto, gli artt. 71 e 75 della costituzione introducendo modifiche sull’attuale disciplina dell’iniziativa legislativa popolare, che viene rafforzata attraverso l’introduzione di una nuova forma di referendum (il c.d. referendum propositivo); e del referendum abrogativo, il cui esercizio viene facilitato attraverso una riduzione della attuale maggioranza strutturale (che dalla partecipazione del 50% degli aventi diritto al voto prevista dalla disciplina vigente viene trasformata nel voto favorevole di almeno il 25% degli aventi diritto al voto).

Il contenuto della riforma può essere riassunto in questi punti: a) le proposte di legge di iniziativa popolare presentate da almeno 500.000 elettori devono essere approvate dalle Camere entro 18 mesi; b) ove l’approvazione non avvenga, le proposte in questione vengono sottoposte a referendum e possono divenire legge ove ottengano la maggioranza dei voti purché superiore ad un quarto degli aventi diritto; c) nel caso che le Camere approvino il progetto con modifiche occorre distinguere se le modifiche siano formali (e in questo caso non si procede a referendum) o sostanziali (e in questo caso si procede a referendum sulla proposta originaria, a meno che i proponenti vi

rinuncino). La decisione sulla natura formale o sostanziale delle modifiche è affidata ad un organo terzo individuato dalla legge attuativa della riforma, legge da approvare a maggioranza assoluta; d) il referendum propositivo è escluso per le leggi che violino la costituzione; che siano di iniziativa riservata; che presuppongano intese o accordi; che richiedano procedure o maggioranze speciali; che non provvedano ai mezzi per far fronte a nuove spese; che non abbiano contenuto omogeneo. Sull'ammissibilità del referendum propositivo giudica la Corte costituzionale prima della presentazione della proposta di legge alle Camere, ma dopo che siano state raccolte almeno 200.000 firme; e) infine, la riforma prevede che ai fini della sua attuazione venga adottata una legge ordinaria approvata a maggioranza assoluta destinata a precisare il concorso tra più proposte di legge di iniziativa popolare, il loro numero massimo, le modalità di verifica dei mezzi destinati a far fronte a nuove spese, le modalità per assicurare pari conoscibilità della proposta di iniziativa popolare e della legge approvata dalle Camere, nonché la sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta in caso di scioglimento delle Camere.

Per spiegare il contesto in cui questo progetto di riforma va collocato possiamo richiamare tre aspetti.

Il primo aspetto è che questa riforma si inquadra in un programma di riforme costituzionali elaborato in seno al Ministero per le riforme e la democrazia diretta dell'attuale Governo e articolata in cinque punti, dove si prevede, accanto alla riforma in esame, la riduzione del numero dei parlamentari, la sottrazione al CNEL della sua attuale copertura costituzionale e l'affidamento alla Corte costituzionale di una nuova competenza in tema di ricorsi contro i giudizi delle Camere in materia elettorale.

Il secondo aspetto è che l'introduzione di questo nuovo istituto del referendum propositivo viene presentato dai suoi promotori con formule blande, come un rafforzamento degli attuali istituti partecipativi diretti a determinare (cito testualmente dalla relazione al progetto) "non una contrapposizione tra democrazia diretta e democrazia parlamentare", bensì "un reciproco completamento tra queste forme di democrazia".

Il terzo aspetto da considerare è che questo istituto del referendum propositivo destinato al varo di leggi ordinarie rappresenta una novità assoluta nel quadro delle

democrazie europee, considerando che la forma di referendum propositivo presente in Svizzera è limitato alle sole leggi costituzionali. Novità assoluta, nonostante che richiami a questo istituto siano comparsi in diverse fasi del lungo dibattito sulle riforme costituzionali sviluppatosi nel nostro paese: nei lavori della Commissione bicamerale D'Alema nel 1998; nel rapporto conclusivo elaborato dalla Commissione di esperti istituita dal Governo Letta nel 2013; infine, nel prospetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi del 2015.

Richiamati questi elementi di cornice, resta un ulteriore e più rilevante punto che va sottolineata e che riguarda il fatto che questa riforma si è caratterizzata fin dall'inizio come molto divisiva sia nell'ambito della sfera politica che della scienza costituzionale. Riforma divisiva e controversa in quanto suscettibile di due opposte letture in ordine alle sue vere finalità.

Secondo una lettura, che potremmo definire "minimalista" e che la relazione al progetto avalla, questa riforma punterebbe ad un semplice arricchimento degli attuali istituti di democrazia diretta, al fine di rafforzare la legittimazione e l'efficienza delle nostre istituzioni rappresentative e della nostra forma di governo parlamentare. Lettura questa a cui si contrappone un'altra, che potremmo definire "massimalista", desunta, in particolare, dalla ideologia istituzionale della forza parlamentare oggi in maggioranza nelle Camere orientata ad affermare il superamento della attuale democrazia rappresentativa che, in prospettiva, dovrebbe essere sostituita da un modello di democrazia diretta fondata su nuove forme di decisione politica connesse all'uso della rete. Secondo questa lettura più radicale la riforma che stiamo esaminando sarebbe, quindi, soltanto il primo passo di un disegno più generale diretto a scardinare le basi dell'attuale democrazia rappresentativa a base parlamentare su cui la nostra Repubblica risulta fondata.

Ora è proprio dalla contrapposizione tra queste due diverse letture che nasce la domanda a cui la scienza costituzionale dovrebbe oggi cercare di dare risposta anche ai fini di orientamento della opinione pubblica: dal punto di vista della stabilità e del buon funzionamento della nostra forma di governo questa riforma, nella sua configurazione attuale, presenta caratteri positivi o negativi? E' destinata a migliorare e rafforzare l'impianto della nostra democrazia rappresentativa, ovvero ad avviare il superamento di

uno dei “principi supremi” del nostro assetto costituzionale risultando, quindi, potenzialmente eversiva?

Questa è la domanda che vorrei porre in apertura di questa tavola rotonda.