

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

di **Ugo De Siervo**, Presidente emerito della Corte costituzionale

Ho già avuto occasione di criticare il disegno di legge costituzionale, di recente approvato dalla Camera dei deputati, relativo alla radicale riforma dell'art. 71 della Costituzione (in particolare si veda *Astrid Rassegna* n. 2/2019 e *Il Sole 24 ore* del 22 e del 24 gennaio 2019), e quindi a questi scritti logicamente faccio rinvio per critiche puntuali. In questa occasione faccio invece riferimento solo a quello che mi sembra il cuore di questa pericolosa progettazione, che merita grande attenzione, senza farci troppo sviare da singole raffinate considerazioni tecnico-giuridiche, che ci possono pericolosamente distrarre, o dal desiderio di contribuire ad originare un efficace strumento di condizionamento del principio rappresentativo.

Il punto di fondo sta nello svuotamento radicale che si produrrebbe nella titolarità del potere legislativo da parte del nostro Parlamento a vantaggio dei soggetti che gestiranno le particolari iniziative legislative previste nel d.d.l. cost.: queste, infatti, o vengono approvate dal Parlamento entro diciotto mesi dalla loro presentazione o producono l'indizione di un referendum popolare su di esse, anche se il Parlamento avesse adottato in materia una legislazione sostanzialmente diversa.

Ciò equivale a dire che la semplice presentazione del disegno di legge da parte di cinquecentomila elettori (equivalenti ad una modesta minoranza del corpo elettorale) produrrebbe di per sé l'effetto di condizionare radicalmente la volontà dei rappresentanti popolari (eletti da decine di milioni di elettori) obbligati o ad accettare il contenuto del disegno di legge o altrimenti a produrre l'indizione di un referendum popolare di approvazione addirittura del disegno di legge di

iniziativa popolare (malgrado la diversa volontà legislativa del Parlamento). E' vero che dopo un emendamento opportunamente apportato nel dibattito parlamentare, l'esito positivo del referendum dipenderebbe, oltre che ovviamente dall'aver conseguito la maggioranza dei voti validamente espressi, dalla partecipazione al voto di almeno un quarto degli aventi diritto al voto, ma il punto critico più grave sta nel fatto che fino all'ipotetico esito negativo del referendum, la legge parlamentare adottata in alternativa sarebbe inefficace ed addirittura non sottoponibile a promulgazione (inutile soffermarsi sulle abnormi conseguenze che potrebbero prodursi sul potere presidenziale di rinvio della promulgazione per il testo approvato in via referendaria).

Ma questo vuol dire che immediatamente l'iniziativa popolare arresta il potere del Parlamento (ma quindi anche quello degli altri titolari del potere di iniziativa legislativa, che nei diciotto mesi non potrebbero conseguire modifiche legislative in materia, se non originando un testo lesivo dell'iniziativa popolare; analogamente si pensi all'impatto sulla decretazione d'urgenza), con il rischio conseguente che interi settori legislativi potrebbero essere sottratti anche per un anno e mezzo alla modificabilità. Inoltre l'iniziativa legislativa può riguardare anche grandi o importantissimi settori, così come reso evidente dalla vigente realtà legislativa, ricca di testi assai complessi, di modo che la presentazione di alcuni disegni di legge di iniziativa popolare in grandi od importanti settori potrebbe produrre di per sé effetti gravi o in astratto imprevedibili. Né si obietti che per il d.d.l. cost. le iniziative popolari dovrebbero avere "contenuto omogeneo", dal momento che ciò non esclude la possibilità di riferirsi a corpi normativi già disciplinati unitariamente.

Inoltre il fatto che l'iniziativa popolare condizionerebbe fortemente i lavori parlamentari e potrebbe facilmente originare un referendum di tipo approvativo su di essa potrebbe spingere alla quanto mai sollecita presentazione di un disegno di legge, piuttosto che di un altro sulla medesima materia ma di opposta impostazione (il facile riferimento è alle materie nelle quali operano soggetti dalle visioni etiche contrapposte): da ciò il rischio di vere e proprie improprie gare fra un gruppo ed un altro a presentare prima degli altri un d.d.l. ed il rifiuto di ogni possibile mediazione.

Ma soprattutto, se la progettazione istituzionale dovrebbe sempre ispirarsi a canoni di "sano pessimismo" in considerazione del possibile uso strumentale delle innovazioni istituzionali, occorre seriamente considerare l'uso che ne potrebbero fare forti gruppi ostili al principio rappresentativo: si può agevolmente ipotizzare che una norma del genere possa essere agevolmente usata da forti ed organizzati gruppi di interesse, capaci di mobilitare rapidamente decine di migliaia di aderenti o

simpatizzanti per contestare sistematicamente la volontà degli organi rappresentativi o impedirne la funzionalità (adesso ci si riferisce a piattaforme informatiche, ma ci si può facilmente riferire anche al possibile ruolo di forti partiti o sindacati, o di diffuse organizzazioni sociali).

In nome della ricerca di nuove ed efficaci forme di partecipazione popolare ad integrazione del funzionamento delle istituzioni rappresentative (largamente possibili in più accettabili forme, se si vuole), si intacca alla base il funzionamento del sistema rappresentativo.

Naturalmente questa situazione seriamente pericolosa non può essere ridotta dal fatto che la Corte costituzionale dovrebbe addirittura non ammettere il referendum (o l'iniziativa legislativa ?) "se la proposta non rispetta la Costituzione": a prescindere che la Corte costituzionale non può e non deve fornire generiche garanzie di compatibilità costituzionale di ipotetici testi legislativi, sono gli stessi effetti della mera presentazione del d.d.l. che pongono nel nulla i vigenti poteri costituzionali in tema di produzione legislativa delle Camere e del Presidente della Repubblica.