

Primi rilievi sulla natura non “eversiva” della proposta di modifica dell’art. 71 Cost. elaborata nell’ambito del programma di governo sulle riforme costituzionali all’inizio della XVIII Legislatura

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

di Giovanni D’Alessandro, Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università Niccolò Cusano - Telematica Roma

Rispetto a talune radicali critiche all’impianto riformatore dell’art. 71 Cost. della proposta d’iniziativa parlamentare elaborata nell’ambito del programma di governo sulle modifiche costituzionali in avvio della XVIII Legislatura, credo che vada dato atto, piuttosto, che, con equilibrio e moderazione, sia quanto ai contenuti (limiti e controlli, forse anche troppo “incisivi”) sia quanto alla dinamica procedurale collaborativa sinora seguita (“inclusiva” delle istanze emendative delle opposizioni, in Commissione e in Aula), si stia tentando di portare a compimento un dibattito ormai quasi quarantennale sulla necessità, man mano sempre più avvertita, di riequilibrare il nostro sistema politico-istituzionale rappresentativo con nuovi e più ampi strumenti di democrazia partecipativa, in una prospettiva d’integrazione e non certo antiparlamentarista. E ciò al di là, com’è chiaro, dall’opinabilità di alcune scelte di natura prettamente tecnico-giuridica adottate nel testo approvato alla Camera, in prima deliberazione, il 19 febbraio 2019. Ma, si sa, solo chi non prova nulla di nuovo, non incorre in errori, assolutamente rimediabili, peraltro, nel prosieguo dei lavori parlamentari.

Fatta questa premessa generale, considerata la molteplicità dei profili d’interesse, di metodo e di merito, dell’introduzione di una procedura d’iniziativa legislativa “rafforzata”, culminante in un’(eventuale) consultazione referendaria approvativa/deliberativa, che si aggiunge alla preesistente (e persistente) iniziativa popolare “semplice” prevista dall’art. 71, secondo comma, Cost., vorrei in questa sede soltanto soffermarmi sull’argomentazione della tesi della non-eversività e, soprattutto, non-eccentricità del disegno di legge costituzionale d’iniziativa parlamentare attualmente in discussione in Commissione Affari costituzionali al Senato (AS 1089), presidiato da intensi limiti contenutistici (s’impone il limite espresso del rispetto dell’intera Costituzione) e procedurali (si prevedono un inedito giudizio preventivo di “costituzionalità” della proposta popolare e la raccolta, comunque, di 500 mila firme), che delineano un nuovo istituto di democrazia partecipativa molto

diverso dal *referendum* previsto dall'art. 75 Cost. Durante i lavori parlamentari alla Camera è prevalsa, infatti, la tesi politica che potremmo definire dell'"asimmetria" tra iniziativa legislativa popolare "rafforzata" e *referendum* abrogativo, che non possono più strutturalmente considerarsi, *sic et simpliciter*, l'uno il *contrarius actus* dell'altro, come il recto e il verso di una medesima medaglia, con tutte le inevitabili conseguenze in tema di applicabilità *tout court* della giurisprudenza costituzionale sull'art. 75 Cost.

Ciò detto, nella sostanza l'iniziativa legislativa popolare "rafforzata" che si vuole adesso introdurre nel nostro ordinamento appare del tutto coerente con le linee programmatiche sulle riforme costituzionali "puntuali" tratteggiate dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta nel corso dell'audizione svolta nelle sedute del 12 e 24 luglio 2018 presso le Commissioni riunite Affari costituzionali di Camera e Senato, richiamate, poi, nella Nota di aggiornamento del DEF 2018. In particolare, uno degli obiettivi fondamentali del programma sulle riforme costituzionali della nuova maggioranza di governo è rappresentato dal "miglioramento della qualità delle decisioni", da realizzare attraverso l'ampliamento della partecipazione dei cittadini alla vita politica e l'accrescimento dell'efficienza dell'attività del Parlamento. Interventi che, attuati congiuntamente, si collocano in piena congruenza all'interno dell'impianto rappresentativo del nostro sistema politico-istituzionale.

In tal modo, dunque, si realizza finalmente un disegno riformatore che – occorre ricordarlo – ha una lunga storia nel nostro ordinamento.

Costantino Mortati, com'è noto, già durante i lavori dell'Assemblea costituente sull'art. 71 presentò alla II Sottocommissione, nella seduta del 21 gennaio 1947, una proposta che ricalcava la formulazione dell'art. 73 della Costituzione di Weimar, secondo cui:

[...] deve procedersi ad una votazione popolare se un decimo degli elettori richiama, sulla base di un concreto progetto di legge, che essa abbia luogo. Il progetto sottoposto alla consultazione popolare deve essere dettagliato. Esso deve essere sottoposto dal governo al Reichstag con l'indicazione del proprio parere in merito. La votazione non ha luogo se il progetto sia accettato dal Reichstag senza mutamento.

Solo il presidente può provocare una decisione popolare sulla legge di bilancio, su leggi di imposte, o relative a stipendi.

Una legge regolerà il procedimento del *referendum* e dell'iniziativa popolare.

In particolare, l'On. Mortati, illustrando alla Sottocommissione l'art. 3 del progetto da lui formulato:

L'iniziativa popolare si esercita mediante la presentazione di un progetto, redatto in articoli, da parte di almeno 100 mila elettori.

Ove tale progetto, che deve essere presentato subito dal Governo al Parlamento, non venga, nel termine di sei mesi dalla presentazione, preso in considerazione, o sia rigettato, o sottoposto ad emendamenti, si deve procedere al *referendum* su di esso, quando ciò sia stato stabilito originariamente o sia richiesto da almeno un ventesimo (o meglio da un decimo) degli elettori iscritti

ed il progetto sia accompagnato dalla relazione di un comitato di tecnici della materia cui esso si riferisce.

Si procede analogamente quando la richiesta degli elettori sia rivolta all'abrogazione di una legge già in vigore (o di singole parti di essa). L'abrogazione produce i suoi effetti dal momento in cui la deliberazione popolare che la dispone sia resa nota.

osservava che, mentre l'art. 2 del suo progetto ammetteva la richiesta del *referendum* da parte degli elettori su una legge approvata dal Parlamento, l'art. 3 si riferiva al caso di una proposta che parta dal popolo e che non fosse collegata a una legge approvata dal Parlamento. Dunque, sul modello weimariano, l'iniziativa legislativa popolare è qui assimilata a una procedura di legislazione popolare, per cui l'atto legislativo "deriva" dalla volontà popolare.

In seguito, l'idea di rafforzare l'istituto dell'iniziativa popolare delle leggi previsto dall'art. 71, secondo comma, Cost., introducendo nuove forme di decisione popolare "immediata", è stata ricorrente in quasi tutti i progetti di revisione costituzionale finora proposti, dalla IX Legislatura a oggi (con esclusione del tentativo di riforma approvata nella XIV Legislatura, ma non confermata dal *referendum* popolare; delle proposte discusse durante la XV Legislatura nell'ambito della c.d. "bozza Violante"; del progetto AC 5386 della XVI Legislatura). Pur se in modi tecnicamente differenti, l'esigenza di potenziare l'istituto dell'iniziativa popolare delle leggi è sembrata comunque un'opportunità per migliorare la qualità dei processi decisionali pubblici.

Così, il Sen. Roberto Ruffilli durante i lavori della Commissione bicamerale presieduta dall'On. Bozzi (IX Legislatura) propose una "diretta attribuzione del potere legislativo al corpo elettorale", per rendere effettivo e sanzionatorio l'obbligo delle camere di pronunciarsi sui progetti d'iniziativa popolare (entro 18 mesi). Inoltre, l'On. Barbera, durante i lavori della medesima Commissione, sostenne il collegamento tra "*referendum* propositivo" e "prolungata inerzia del Parlamento". Infine, nella relazione conclusiva approvata dalla Commissione Bozzi, si prevedeva di modificare l'art. 71 Cost. con l'innalzamento del quorum a 100 mila elettori per la presentazione di progetti di legge d'iniziativa popolare presso la Camera dei deputati, nonché la possibilità per un rappresentante dei promotori di assistere alle sedute di Commissione senza diritto di voto. Il Parlamento avrebbe, poi, dovuto pronunciarsi entro il termine di 24 mesi, secondo apposite procedure apposite dei regolamenti parlamentari.

Può considerarsi, peraltro, una proposta "tradizionale" della sinistra italiana: si ricordino, ad esempio, le proposte AC 2452/IX Legislatura (1985) dell'On. Gianni Ferrara e altri, AS 24/IX Legislatura (1987) del Sen. Pasquino e altri.

Nel 1991 il Presidente della Repubblica, Francesco Cossiga, inviò un messaggio alle Camere sulle riforme costituzionali in cui faceva riferimento al "*referendum* propositivo", evidenziando che "secondo una interpretazione che di questo modello è stata data, la procedura si dovrebbe svolgere in tal senso: una certa aliquota di elettori sarebbe legittimata a proporre all'istanza rappresentativa uno o più schemi normativi e qualora tali schemi, dopo un esame da parte di dette istanze, non fossero approvati, ma ottenessero almeno una minoranza qualificata, essi dovrebbero essere sottoposti al voto popolare e se ottenessero la maggioranza diventerebbero leggi".

Il “*referendum* propositivo” era poi prefigurato nella relazione conclusiva del Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali (Comitato c.d. “Speroni”), costituito durante la XII Legislatura, secondo cui il corpo elettorale poteva essere chiamato ad approvare un progetto di legge redatto in articoli proposto da almeno 1 milione di elettori. Sulla richiesta era previsto il giudizio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale, dopo il quale decorreva un termine di 180 giorni per consentire l’eventuale compimento del procedimento legislativo ordinario del Parlamento. Il *referendum* non aveva luogo nel caso in cui il progetto di legge fosse stato approvato integralmente o con modifiche che comunque ne avessero rispettato i contenuti normativi essenziali. Il progetto sottoposto a *referendum* era approvato se alla consultazione avesse partecipato la maggioranza degli elettori e se avesse espresso voto favorevole la metà dei votanti. Infine, le categorie di leggi escluse dall’iniziativa referendaria erano, oltre a quelle previste dal vigente art. 75 per il *referendum* abrogativo, anche le leggi costituzionali e quelle che comunque comportassero erogazioni finanziarie a vantaggio di determinate categorie di cittadini.

Nel corso della XIII Legislatura, nell’ambito dei lavori della commissione bicamerale c.d. “D’Alema” fu nuovamente proposta la valorizzazione dell’iniziativa legislativa popolare culminante in un *referendum* “approvativo”. L’art. 97 del testo base adottato dalla Commissione prevedeva:

È indetto *referendum* popolare per deliberare l’approvazione di una proposta di legge ordinaria di iniziativa popolare presentata da almeno ottocentomila elettori, quando entro due anni dalla presentazione le Camere non abbiano deliberato su di essa.

Si specificava, inoltre, che la proposta sottoposta a *referendum* approvativo dovesse avere a oggetto disposizioni normative omogenee. Relativamente al giudizio di ammissibilità veniva sancita costituzionalmente la competenza della Corte costituzionale in materia di giudizio di ammissibilità del *referendum* e si prevedeva che essa si pronunciasse sull’ammissibilità della richiesta referendaria soltanto dopo la raccolta di 100 mila firme in caso d’iniziativa popolare, con l’esplicita finalità d’introdurre un criterio di “razionalizzazione” del giudizio della Corte costituzionale.

Durante la XVI Legislatura sono stati presentati al Senato diversi disegni di legge costituzionale d’iniziativa parlamentare, tra cui, in particolare, l’AS 1428 (2009) del Sen. Peterlini e altri, in cui, sulla premessa del riconoscimento agli elettori dei “diritti referendari”, nell’ambito di una dichiarata “prospettiva di una democrazia diretta, moderna ed integrale”, si proponeva l’introduzione dell’iniziativa popolare legislativa “sottoposta alla votazione popolare deliberativa” sia per le leggi ordinarie (art. 3) sia, espressamente, per le leggi costituzionali (art. 6), con procedure differenziate per i due diversi tipi di atti normativi.

Infine, all’inizio della XVII legislatura il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha costituito una Commissione per le riforme costituzionali, anche noto come “Gruppo dei saggi Napolitano-Letta”, che nella sua relazione finale ha dedicato un intero capitolo agli istituti di partecipazione popolare e, fra questi, all’iniziativa popolare “indiretta”, che si articola in un progetto di legge sul quale si apre un procedimento in cui interviene la Corte costituzionale con

funzioni di verifica e il Parlamento con funzione deliberativa, che può portare al voto popolare. Le premesse della proposta erano che “nessuna forma di governo democratica può funzionare adeguatamente se la partecipazione dei cittadini non è incentivata” e che “il rafforzamento del circuito Parlamento-Governo richiede il parallelo rafforzamento degli istituti di partecipazione”, per cui sussiste un’“oggettiva esigenza” di aprire la strada “a più intense forme di legislazione popolare, coerenti con il principio della rappresentanza politica”. In tale contesto, la relazione proponeva una dettagliata procedura d’iniziativa popolare “che potrebbe svolgersi nei limiti entro i quali è ammesso il referendum abrogativo e sempre che non incisa né sulle spese né sulle entrate pubbliche”.

La relazione Commissione proponeva, in particolare: *i)* il deposito presso la Corte costituzionale di un progetto di legge redatto in articoli da parte di un numero significativo di cittadini, ad esempio 250 mila; *ii)* la verifica della Corte circa la costituzionalità della proposta e il rispetto dei limiti entro i quali è ammesso il *referendum* abrogativo e gli ulteriori limiti delle leggi di spesa; *iii)* la deliberazione in via definitiva del Parlamento sulla proposta nelle forme proprie del procedimento legislativo entro un termine ragionevole, ad esempio 6 mesi, con la conclusione della procedura se il Parlamento si pronuncia favorevolmente; *iv)* la votazione popolare nei casi in cui il Parlamento non si pronuncia definitivamente entro i termini, respinga o approvi con modifiche che incidono nella sostanza sui principi fondamentali del progetto, secondo i seguenti principi: in caso di rigetto o di inerzia il progetto originario è sottoposto al voto popolare, e in caso di approvazione del Parlamento con modifiche sostanziali, sono sottoposti al voto popolare in alternativa il progetto originario e quello approvato in sede parlamentare. In entrambi i casi, al voto popolare si procede a iniziativa dei promotori sostenuta da un congruo numero di sottoscrizioni (almeno 500 mila); *v)* sull’ammissibilità dell’iniziativa si pronuncia la Corte costituzionale; *vi)* ai fini dell’esito del *referendum* si applicano gli stessi quorum stabiliti per il *referendum* abrogativo.

Inoltre, il testo di riforma costituzionale c.d. “Renzi-Boschi” approvato dal Parlamento nel 2016, ma non confermato dal *referendum ex art. 138 Cost.*, prevedeva, quanto all’art. 71, l’aumento a 150 mila del numero delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione di una proposta di legge d’iniziativa popolare, con la precisazione che “la discussione e la deliberazione conclusiva sulle proposte di legge d’iniziativa popolare sono garantite nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari”. Ed era ulteriormente disposto che “al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche, la legge costituzionale stabilisce condizioni ed effetti di *referendum* popolari propositivi e d’indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali. Con legge approvata da entrambe le Camere sono disposte le modalità di attuazione”.

Nel complesso, ben 16 proposte di legge costituzionale sono state presentate nel corso della XVII Legislatura in materia di *referendum* e d’iniziativa legislativa popolare.

Com’è dunque evidente, nel corso del tempo è emerso un interesse assolutamente trasversale e incrementale che ha coinvolto forze politiche diverse a favore del rafforzamento e dell’estensione dell’iniziativa legislativa popolare, nell’ambito di un potenziamento degli istituti di democrazia

partecipativa. Interesse che è addirittura giunto a proporre forme d’iniziativa di “leggi di revisione della Costituzione”.

Alla luce di tutto ciò, credo che si possa ritenere con sufficiente serenità che l’iniziativa legislativa popolare “rafforzata” delineata oggi nel disegno di legge AS 1089 rappresenti un compimento, assennato nei contenuti e cooperativo nelle modalità procedurali, che non determina alcuno stravolgimento del sistema rappresentativo vigente, ma che, anzi, ne costituisce effettivamente un’occasione di rivitalizzazione.