

FOCUS FONTI – 14 LUGLIO 2017

Iniziativa popolare delle leggi e attuazione costituzionale

di Michele Della Morte

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli studi del Molise



Iniziativa popolare delle leggi e attuazione costituzionale*

di Michele Della Morte

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi del Molise

Sommario: 1. L'iniziativa legislativa popolare nel d.d.l. Renzi/Boschi; 2. Iniziativa popolare in senso *debole*; 3. Iniziativa popolare e retorica della revisione; 4. Le possibilità di riforma *attraverso* i regolamenti; 5. Il regime giuridico delle sottoscrizioni; 6. Iniziativa legislativa popolare: ipotesi (realistiche) di riforma.

1. L'iniziativa legislativa popolare nel d.d.l. Renzi/Boschi.

L'istituto dell'iniziativa legislativa popolare è tornato da qualche tempo al centro dell'interesse della classe politica, che su di esso ha addirittura fatto leva per descrivere il senso e l'impellenza di riforme complessivamente orientate a ri-disegnare la forma di governo¹.

Ci si riferisce – come è ovvio – alla particolare, per certi versi nuova e strumentale enfasi mostrata dai proponenti della riforma costituzionale c.d. Renzi/Boschi e da parte della dottrina, indirizzata a spiegarne il rilievo decisivo nel sistema (ridisegnato) dei contropoteri costituzionalmente garantiti e destinati – secondo le intenzioni dichiarate – a *compensare* il rafforzamento dell'Esecutivo². Identica *vis* ha condotto gli stessi esegeti della riforma a stigmatizzarne il rarissimo utilizzo, portato ad esempio della deriva elitaria dell'assetto partitico italiano e, soprattutto, dei problemi strutturali della forma di Governo.

In verità – è appena il caso di ricordarlo – l'obiettivo della revisione era ben più ampio. Essa si proponeva, infatti, di innovare direttamente il numero e le modalità di funzionamento degli

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹E' questo certamente il caso della Riforma Renzi/Boschi. Cfr., per tutti, L. IMARISIO, *Gli istituti di partecipazione e di democrazia diretta*, in M. CAVINO – L. CONTE – L. IMARISIO . S. SICARDI – G. SOBRINO – C. TRIPODINA, *La riforma respinta (2014-2016). Riflessioni sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi*, Bologna, 2017; Per un quadro storico/sinottico dei tentativi di “grande” riforma progettati dalla classe politica nel corso degli ultimi decenni cfr., per tutti, C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in S. CASSESE (a cura di), *Riforme istituzionali e disciplina della politica*, Milano, 2015, 431 ss.

²In tal senso il percorso del d.d.l. Renzi/Boschi e, soprattutto, la sua diffusione attraverso i media si differenziano decisamente rispetto al passato. Cfr., al riguardo, O. ROSELLI, *Gli istituti di democrazia diretta: un dibattito «cenerentola»*, in A. CARDONE (cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, Napoli, 2014, spec. 261 ss.

istituti partecipativi previsti dalla Carta, ripensandone, per più di un verso, la funzione *nel* sistema³. A tale obiettivo si addiveniva: *a*) modificando le condizioni di esercizio dell'iniziativa legislativa popolare (innalzando a 150.000 elettori la soglia minima per la presentazione delle richieste); *b*) affidando, al contempo, ai regolamenti parlamentari il delicatissimo compito di stabilire forme, limiti e modalità temporali della discussione e della deliberazione conclusiva sulle proposte presentate dagli elettori; *c*) prevedendo, infine, che con legge costituzionale fossero stabilite condizioni ed effetti di referendum popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali⁴.

Ad integrazione del quadro generale, la proposta prevedeva poi la manutenzione particolareggiata dell'istituto del referendum abrogativo, mediante l'introduzione di un procedimento speciale, da attivarsi qualora l'iniziativa referendaria fosse stata esercitata da almeno 800.000 elettori⁵.

In tale contesto, il quorum strutturale della votazione referendaria era individuato assumendo a parametro di riferimento la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati e non, come nell'ipotesi contemplata dal vigente articolo 75 Cost., la maggioranza degli aventi diritto al voto, nel caso in cui la proposta sia formulata da 500.000 elettori o di cinque consigli regionali.

Dall'insieme di tali previsioni si coglie, dunque, la portata generale del riassetto degli istituti partecipativi, funzionali alla creazione di una relazione diretta e im-mediata tra Governo e cittadinanza. Tale strategia, tuttavia, non è affatto nuova: rappresenta, al contrario, una costante dei tentativi di riforma organica sin dal 1983 (Commissione Bozzi), e consente, in contropiede, di individuare un legame strettissimo tra modulazione degli strumenti partecipativi e indebolimento del Parlamento⁶.

³Ad eccezione della petizione (art. 50 Cost.), nonostante proprio tale istituto abbia vissuto, negli ultimi anni, una sorta di *nuova vita*, soprattutto in sede comunitaria.

⁴In tal senso è stato correttamente segnalato che la molteplicità di interventi attuativi richiesti avrebbe determinato un'attività "potenzialmente controversa", idonea ad *attuare*, appunto, come a "rallentarne o impedirne l'operatività", cfr. L. IMARISIO, *op. cit.*, 241. Osservazioni critiche anche in E. LAMARQUE, *Il referendum abrogativo e l'iniziativa legislativa popolare*, in F.S. MARINI – G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, 2016, 172 ss.

⁵Sul punto cfr. S. ROSSI, *Il referendum nella riforma. Esercizi di manutenzione costituzionale*, in A. APOSTOLI – M. GORLANI – S. TROILO, *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranza e timori*, Torino, 2016, 295 ss.

⁶ In tal senso, cfr., da ultimo, l'approfondita e condivisibile analisi di A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2017.



2. Iniziativa popolare in senso *debole*.

Sul piano del metodo, il d.d.l di revisione costituzionale scindeva l'iniziativa popolare dai referendum propositivi (o d'iniziativa popolare), limitandosi a prevedere – come si è in precedenza accennato – che gli atti di iniziativa, recanti la sottoscrizione di almeno 150.000 elettori, fossero discussi e conclusivamente deliberati dalle Camere secondo forme e modalità stabilite successivamente dai regolamenti parlamentari a cui, a tal fine, espressamente si rinviava⁷.

A mio modesto avviso tale soluzione – sui cui limiti, tuttavia, tornerò in seguito – aveva paradossalmente il merito di inquadarsi perfettamente nella logica dell'ordinamento rappresentativo. Essa era, difatti, pienamente rispettosa del *voluto* della rappresentanza, che implica che la partecipazione sia elemento di vitalità al tempo stesso necessario e funzionale al mantenimento dell'ordine costituzionale, in quanto condizione che consente a cittadini di decidere, valutare, legittimare o delegittimare sino a contrastare, nelle molteplici forme consentite dall'ordinamento, l'indirizzo politico seguito dalle istituzioni sulla base del c.d. *rapporto rappresentativo*⁸. Se la rappresentanza – come intuito da Ernst Fraenkel –, riesce nel compito di realizzare l'interesse collettivo e la “vera” volontà popolare, è capace cioè a garantire la permanenza del *rapporto* nonostante la libertà dei rappresentanti costituzionalmente garantita dal principio del libero mandato, è giusto che la proposta proveniente dal popolo soggiaccia ai limiti propri dell'ordinamento rappresentativo, e si sommetta alla c. d. “prova della discussione”⁹.

In presenza di tali condizioni (e, si sottolinea, *solo ed esclusivamente* qualora ricorrano) la sua configurazione *minimale* è, dunque, giustificata, in quanto correlata alla volontà di non corredare il silenzio o la volontà difforme del legislatore, seguente ad un atto di iniziativa, con la possibilità, invero minacciosa, di fare successivo ricorso ad un referendum propositivo: ciò secondo un percorso che, pur ipotizzato da Mortati in Assemblea costituente, sulla scorta della classica esperienza tedesca di inizio secolo, conosce oggi riferimenti di ben altra portata sul piano

⁷Non già, dunque, esaminati in Commissione entro 30 giorni dal loro deferimento come recita il terzo comma dell'art. 74 del Regolamento del Senato. Come ricordato in dottrina, cfr. L. IMARISIO, *Gli istituti di partecipazione e di democrazia diretta*, in M. CAVINO – L. CONTE – L. IMARISIO – S. SICARDI – G. SOBRINO – C. TRIPODINA, *La riforma respinta (2014-2016)...cit.*, 230, tale previsione, “pur non presente nel testo originariamente predisposto dal Governo, rappresenta l'esito della discussione in Commissione affari costituzionali e al Senato durante la prima lettura. Il testo, così configurato, ha resistito nel corso dei successivi passaggi nonostante “a presentazione di proposte di ulteriore integrazione e modifica della disposizione, nel senso della previsione di una forma ulteriormente rafforzata di iniziativa popolare nel caso di sottoscrizione da parte di un più elevato numero di elettori”.

⁸Cfr. P. MARSOCCI, *Effettività e sincerità della partecipazione popolare. Spunti sui cambiamenti nell'assetto costituzionale italiano*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2015.

⁹Caratterizzante l'ordinamento rappresentativo secondo uno dei suoi più autorevoli studiosi, cfr. B. MANIN, *Principi del Governo rappresentativo*, Bologna, 2010, spec. 240



comparato (specialmente U.S.A. e Svizzera)¹⁰. La diversità dei contesti, la storicità delle esperienze e la connotazione effettiva delle pratiche consigliano, tuttavia, estrema cautela comparativa, nonché, qualora si voglia insistere, l'esigenza stringente di analizzare la portata degli eventi partecipativi in strettissima connessione con le vicende inerenti la forma di Stato¹¹.

E' possibile poi che la scelta di disgiungere iniziativa delle leggi e referendum deliberativo sia sorta anche a seguito della valutazione dell'effettiva debolissima resa di tale tipologia in ambito regionale. Nonostante alcune significative aperture formali degli statuti elaborati a far data dall'introduzione delle legge cost. n. 1 del 1999 (Campania, Lazio, ecc.), tale *comessione* non ha infatti certamente fornito buona prova di sé nella maggior parte delle regioni italiane, nonostante la curiosità e le attese della dottrina¹².

Restando sul punto, è inoltre interessante notare che altre scelte statutarie rivelano come il tema, maggiormente circoscritto, della garanzia d'esame delle iniziative legislative popolari costituisca comunque argomento dibattuto e problematico, ma comunque distinto e autonomamente considerato anche a livello regionale¹³. La loro disamina dettagliata rivela infatti che anche la strutturazione della (sola) garanzia d'esame può costituire oggetto di approcci diversi tra loro (si pensi, ad esempio, allo Statuto Ligure), nonché, osando una proporzione, che quanto più il legislatore opera nel tentativo di condizionare nel merito il compito e la funzione dell'organo rappresentativo destinatario della proposta tanto più il procedimento destinato allo scopo si rivela complesso e farraginoso, finendo per rivelare la sua natura poco più che simbolica e retorica. Per tale motivo (ma non solo per *questo* motivo), sono certamente condivisibili le osservazioni della dottrina in ordine al potenziale evocativo e per certi aspetti illusorio del vocabolo "partecipazione", destinato, se scollegato dalla rappresentanza, a scontare *sempre* problemi di effettività¹⁴.

¹⁰ Sulla proposta Mortati si segnala la ricostruzione di A. MANGIA, *Referendum*, 1999, 15 ss.

¹¹ Al riguardo cfr. le tradizionali precisazioni di C. SCHMITT, *La procedura legislativa popolare*, in *Democrazia e liberalismo. Referendum e iniziativa popolare. Hugo Preuss e la dottrina tedesca dello Stato* (a cura di M. Alessio), Milano, 2001, spec. 33. Per l'esperienza americana Al riguardo cfr. M. GORLANI, *Il referendum propositivo e l'iniziativa popolare: l'esempio nordamericano e la prospettiva delle regioni italiane*, in *Le Regioni*, 2008, 3, 345 ss, nonché, da ultimo, M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?* in *Costituzionalismo.it*, 2, 2016. In relazione alla tradizione referendaria svizzera, cfr., poi, H. KRIESI, *La lunga e complessa vicenda della Confederazione elvetica*, in M. CACIAGLI – P.V. ULERI (a cura di), *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Bologna, 2003, 61 ss.

¹² Cfr. M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare negli Statuti regionali (settembre 2006)*, in www.issirfa.cnr.it.

¹³ Cfr. B. CARAVITA, *I referendum locali fra sperimentazione, orientamenti giurisprudenziali e innovazioni legislative*, in AA.VV., *Partecipazione e nuovi poteri dei cittadini*, Roma, 1989 (supp. di *Democrazia e Diritto*), 95 ss.

¹⁴ Cfr. le suggestive osservazioni di A. VALASTRO, *op. cit.*



3. Iniziativa popolare e retorica della revisione.

Come si diceva innanzi, la riforma dell'iniziativa popolare delle leggi in senso *debole*, o, secondo la tradizionale classificazione operata da autorevole dottrina, in senso *improprio*, non era affatto scontata¹⁵. I promotori della revisione avevano, infatti, dinanzi, diverse strade percorribili: l'obiettivo delle pagine che seguono è quello di verificare quali effettivamente fossero e – soprattutto – se esse fossero o meno componibili secondo una logica prevalente e caratteristica. Per procedere in tale direzione è indispensabile *isolare* l'istituto dell'iniziativa popolare dal resto degli strumenti partecipativi, valutando la sua progettata conformazione nell'ambito dei tentativi di revisione organica della Costituzione repubblicana *con esclusivo riguardo al profilo della garanzia d'esame*.

E' addirittura scontato premettere che il punto di partenza di ogni progetto di riconfigurazione sia ovviamente rappresentato dalla profonda delusione mostrata nei confronti della sistemazione operata dal Costituente: critiche che – come è noto – hanno utilizzato l'art. 71 Cost. alla stregua di capro espiatorio. Mutuando il linguaggio della psicologia sociale è così accaduto che, per malcelato spirito proiettivo, la politica abbia preferito addossare alla Costituzione, alle scelte compiute in materia dal Costituente, la responsabilità connessa alla scarsa incidenza dell'istituto nel corso della storia repubblicana. È appena il caso di ricordare, infatti, che in più di 60 anni praticamente nessuna proposta popolare è mai giunta a destinazione e che nei rarissimi casi in cui ciò è avvenuto, l'intento dei promotori è stato progressivamente, consapevolmente e minuziosamente svilto *dai rappresentanti* attraverso un sapiente utilizzo del potere di emendamento, sino a confondersi definitivamente in altre e diverse iniziative (parlamentari, governative) più tutelate, significativamente più forti, ma, proprio per questo, assolutamente differenti rispetto alla proposta originaria, in alcune ipotesi addirittura stravolta.

A mero titolo di esempio, può ricordarsi, recentemente, il caso della garanzia legislativa del bene comune “acqua” – al centro, peraltro, di interessanti incroci tra possibilità del diritto, effettività dei bisogni, dimensione nazionale, locale e comunitaria – oggetto, in due distinti momenti (2007-2013) di una iniziativa legislativa popolare precisa e partecipata il cui “senso” è risultato completamente svilto nel corso dell'esame parlamentare, con naturali conseguenze sul piano dei rapporti politici¹⁶.

¹⁵Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *La formazione delle leggi*, tomo I, 2, in *Commentario della Costituzione*, fondato da Branca e continuato da Pizzorusso, Bologna-Roma, 2005.

¹⁶Gli emendamenti al testo del ddl. C. 2212, presentato dagli aderenti *all'intergruppo parlamentare per l'Acqua bene comune*, operativo nel corso della XVII legislatura in consonanza con le indicazioni del *Forum italiano dei movimenti per l'acqua* e in continuità con l'impostazione del ddl. di iniziativa legislativa popolare presentato nel 2007, sono stati introdotti, in Commissione Ambiente da alcuni esponenti del principale partito di



Il caso appena ricordato – ma se ne potrebbero ricordare altri – pone alcuni interrogativi: i problemi dell’iniziativa popolare derivano dalla Costituzione? O, diversamente, può dirsi che la crisi (indubitabile) dell’istituto più che segnalare un problema della partecipazione rifletta le medesime questioni che attualmente affliggono la dimensione rappresentativa, sempre meno “vivente” e sempre più distante dai bisogni delle persone, come segnalato dalla dottrina pressoché unanime nel corso dell’ultimo trentennio?

La domanda potrebbe suonare retorica; eppure a ben vedere, la consapevolezza delle difficoltà politiche di attuazione dell’art. 71 Cost. non ha impedito ai diversi commentatori di individuarne la natura obsoleta, ritenuta in *ogni caso* “responsabile” o, quantomeno “corresponsabile” delle degenerazioni riscontrabili nella prassi.

L’unanimità dei giudizi negativi ha quindi condotto ad ipotizzare revisioni più o meno profonde e più o meno coerenti, finalizzate a stravolgere lo strumento che Mortati riteneva pur sempre idoneo a consentire al Parlamento di ascoltare la voce dei cittadini¹⁷. Il dato che spicca è che tale finalità sia stata inclusa sempre nel quadro di proposte di riforma organica della Costituzione. Omettendo, per evidenti ragioni di tenuta sistematica, ogni considerazione sullo specifico punto della legittimità di siffatte revisioni, l’elemento in rilievo concerne la strumentalità implicitamente assegnata all’iniziativa del popolo nel procedimento di formazione della legge¹⁸. Come osservato in precedenza, la riforma dell’art.71 Cost. non è mai stata pensata in funzione dell’effettività delle regole partecipative, ma ipotizzata nel quadro, ben più ampio, delle compensazioni inerenti la trasformazione istituzionale, secondo uno schema che individua la partecipazione dei cittadini come (in-naturale) copertura democratica degli squilibri inerenti la relazione Parlamento/Governo.

Una breve rassegna delle proposte formulate nel corso degli anni in tema di garanzia d’esame può aiutare ad orientarsi ulteriormente. La relazione finale della Commissione Bozzi, operante, come è noto, nel corso della IX legislatura, prevedeva l’innalzamento a centomila elettori del quorum costituzionalmente necessario alla presentazione di una proposta di legge alle Camere e il complementare obbligo delle Camere di esaminare il testo entro 24 mesi dalla sua presentazione.

maggioranza (PD) e approvati, in via definitiva, dalla Camera, nella seduta del 20 aprile 2016. A seguito di tali modifiche sono stati eliminati gli articoli che prevedevano la ri-pubblicizzazione dei servizi idrici e sono state introdotte, al contrario, disposizioni funzionali alla privatizzazione del servizio idrico. In tema cfr., per tutti, A. LUCARELLI, *La Costituzione dei beni comuni*, Roma.Bari, 2013; nonché ID., *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, 3/14.

¹⁷Cfr. C. MORTATI, *Intervento*, II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 24 ottobre 1946, in www.legislature.camere.it.

¹⁸In argomento, con accento critico, cfr., da ultimo, F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all’art. 138 Cost.*, Napoli, 2015.

Il compito di stabilire forme e limiti della garanzia in esame veniva demandato ai regolamenti parlamentari, all'epoca, peraltro, oggetto di alcune parziali modifiche¹⁹. Tale percorso si comprende meglio considerando che il compito di rinsaldare il legame tra istituzioni e società sotteso alla grande riforma ipotizzata in quegli anni da Craxi e dai membri della Direzione socialista era affidato alla legislazione elettorale più che agli strumenti di partecipazione. Emergeva, di conseguenza, una connotazione dell'istituto evidentemente in linea con il dettato della rappresentanza: minimale, certo, ma non priva di interesse, come confermato dalla previsione relativa alla possibilità per un rappresentante dei promotori di assistere alle sedute di Commissione dedicate all'esame del progetto, pur senza diritto di voto²⁰.

Se nel corso dei suoi lavori, la Commissione De Mita-Iotti, operante nella XI legislatura (1992-1994) non prestò speciale attenzione all'istituto, nel 1997 (XIII legislatura) l'azione della Bicamerale D'Alema fu assai più incisiva, riproponendo, tuttavia, il nesso tra iniziativa popolare/referendum deliberativo/mutamenti della forma di governo. In quel caso qualora la proposta (relativa, si badi, alle sole leggi ordinarie) avesse raggiunto la soglia di 800.000 firme e il Parlamento non si fosse pronunciato entro 2 anni, si sarebbe potuta attivare un percorso referendario²¹. L'art. 71 Cost. rimane poi sul punto formalmente identico sia nelle proposte sia nella c.d. Bozza Amato (che pure prevedeva l'inserzione in Costituzione di un articolo dedicato alla democrazia partecipativa) sia in quelle della c.d. Bozza Violante, sia, infine, in quelle caratterizzanti la grande riforma propugnata dal Governo Berlusconi nel 2006 e respinta a larga maggioranza dal popolo italiano²².

¹⁹Cfr. S. LABRIOLA, *La Camera dei Deputati e il suo regolamento (spunti critici e riflessioni sulla riforma del 1981)*, in *Riv. Trim. Dir. Pubb.*, 1982, 2, 379 ss.; D. MARRA, *La riforma del regolamento della Camera: una nuova tappa*, in *Quad. Cost.*, 3, 1983, 559 ss.

²⁰Per un giudizio di quell'esperienza, per diversi aspetti paradigmatica, cfr. G. SALERNO, *I lavori della Commissione Bozzi*, in *Diritto e società*, 1985, 729 ss.; A. BARBERA, *Una retrospettiva della Commissione Bozzi e il nuovo percorso delle riforme: tra plebiscito e referendum*, in *Scritti in onore di Aldo Bozzi*, Padova, 1992; per una diversa prospettiva, G. FERRARA, *Le risultanze della Commissione Bozzi*, in *Democrazia e Diritto*, 2, 1985, 16 ss.

²¹L'art. 97 del testo di base prescelto dalla Bicamerale disponeva, infatti, quanto segue: "E' 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". In relazione alla Bicamerale D'Alema un certo interesse suscita tuttavia la proposta allora formulata dall'On. Pisapia, incentrata su di una diversa scansione procedimentale in ragione del numero di firme raccolte a sostegno di una iniziativa. Il progetto ipotizzava che le iniziative sorrette da 500.000 firme fossero esaminate dall'Assemblea entro 3 mesi, e quelle sostenute da un milione di sottoscrizioni sottoposte obbligatoriamente a referendum approvativo.

²²La riforma del 2006, prevedeva, invero, una modifica del primo comma dell'art. 71 Cost., connessa al principio (allora proposto) del superamento del Bicameralismo perfetto. Art. 15. (Iniziativa legislativa). 1. All'articolo 71 della Costituzione, il primo comma è sostituito dal seguente: «L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere nell'ambito delle rispettive competenze ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale». Un utile quadro sinottico in <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00737603.pdf>.



Dall'analisi, pur succintamente svolta, può notarsi quanto segue: *a)* nessun elemento consente di individuare una specifica volontà di riforma dell'istituto dell'iniziativa popolare nei (soli) termini della garanzia d'esame o di sanzione per mancato esame entro termini prefissati; *b)* le progettate (complesse) innovazioni costituzionali hanno riguardato il più delle volte il tema del referendum deliberativo (o propositivo che dir si voglia), eventualmente conseguente all'inerzia parlamentare nei confronti di un'iniziativa popolare sostenuta da un'ampia fascia della popolazione (500.000; 800.000 elettori), considerato contropotere idoneo a garantire una relazione il più possibile diretta tra Esecutivo e cittadini; *c)* La scelta di privilegiare l'introduzione del referendum propositivo dimostra che l'iniziativa del popolo è sempre stata interpretata come elemento di compensazione delle innovazioni inerenti la forma di governo (con particolare chiarezza specie nel caso della Bicamerale D'Alema e della riforma proposta dal centro-destra nel 2006).

Tale modo di interpretare, di “pensare” l'iniziativa dei cittadini rivela una lettura strumentale della funzione integrativa della dimensione rappresentativa costituzionalmente assegnata alla partecipazione istituzionalizzata. Quanto può (e deve) dirsi, al contrario, è che il nesso riforma organica/istituti partecipativi non è affatto necessario né sotto un profilo formale, o di sistema, né per ragioni inerenti alla relazione causa/effetto. Se si abbandona la via della “riforma” e si imbocca la strada, per molti aspetti lunga e complessa, dell’“attuazione” costituzionale, la garanzia d'esame delle proposte provenienti dal popolo può, al contrario, rivelare la sua natura più autentica; quella di adempimento di un dovere costituzionalmente incombente sui rappresentanti, deputati, in quanto tali, a consentire che la relazione dinamica tra rappresentanza e partecipazione correttamente individuata dal Costituente si svolga nel segno dell'effettività.

In tal senso, l'istituto potrebbe garantire un'altra e diversa strumentalità: quella tra potere dei cittadini e prerogative della rappresentanza politica, da difendere, in epoca contemporanea, solo e se sostenute da comportamenti politici *sensibili*

4. Le possibilità di riforma *attraverso* i regolamenti.

Precisando quanto appena sostenuto, se si concepisce l'iniziativa popolare delle leggi come istituto partecipativo funzionale all'integrazione della rappresentanza diviene agevole ipotizzare un accrescimento del suo significato *nel* sistema attraverso l'adeguamento delle disposizioni dei regolamenti di camera e senato che ne disciplinano il regime giuridico²³. E di adeguamento

²³Alcune interessanti valutazioni in tal senso in C. DE MICHELI – L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, Bologna, 2004, spec. 216 ss.. SI noti che già nel corso dei lavori della Bicamerale D'Alema la proposta Mattarella ed altri (PDL 3088) verteva sulla necessità che il regolamento della Camera dei Deputati assicurasse che i progetti fossero “inseriti con priorità nel calendario”. Utili spunti di riflessione, da ultimo, in D.



effettivamente si tratterebbe, in quanto in tal modo i regolamenti potrebbero tornare a svolgere la funzione di dinamizzazione delle forme di governo, in questo caso orientando le modifiche nel segno del rispetto della sovranità popolare costituzionalmente riconosciuta. Prescindendo, in questa sede, dal delicato problema dell'assimilazione ad altre tipologie di iniziativa, dal quale deriva – in via diretta – quello relativo alla pretesa esistenza di un collegamento *doveroso* tra formulazione della proposta e consequenziale deliberazione delle Camere, l'introduzione della garanzia d'esame delle proposte (a Costituzione invariata) mira a garantire, in prima battuta, che le Camere si esprimano effettivamente in tempi certi sul progetto presentato dai promotori secondo le indicazioni già presenti nei regolamenti di Camera e Senato (previa eliminazione delle divergenze ancora esistenti)²⁴. Quanto dovrebbe ulteriormente farsi, nella direzione indicata, è però consentire ai promotori (eventualmente a loro rappresentanti o al primo firmatario) di partecipare alla fase istruttoria dei lavori in Commissione, non tanto, come segnalato in dottrina, per consentirgli di influenzare il dibattito, quanto per permettergli di salvaguardare la *sostanza* della proposta²⁵. Nella stessa direzione, tramite i regolamenti potrebbe dichiararsi l'illegittimità dell'assorbimento delle iniziative provenienti dal popolo, vero e proprio punto debole emerso nel corso dell'esperienza repubblicana, come dimostra l'esempio della proposta avente ad oggetto il regime giuridico dell'acqua pubblica che in precedenza si è richiamato²⁶.

Nel senso indicato un insperato ausilio può forse provenire proprio da alcuni virtuosi esempi riscontrabili in ambito sub-statale. La Legge regionale toscana n. 51 del 2010 (art. 15), fornisce, infatti, un utile modello per modifiche regolamentari rivolte a garantire, per dirla con Galeotti, la “materia del legiferare”²⁷. La disposizione prevede infatti che eventuali emendamenti discussi e

PICCIONE, *Gli istituti di partecipazione nei regolamenti parlamentari all'avvio della XVII legislatura: cronaca di una riforma annunciata, ma ancora da meditare*, in *Osservatorioaic.it*, maggio 2013.

²⁴ Sul punto cfr., per tutti, D. PICCIONE, *op. cit.*, che opportunamente ricorda le disposizioni dell'art. 162 R.S. e dell'art. 123-*bis*, commi 2 e 3 del Regolamento della Camera.

²⁵ D. PICCIONE, *op. cit.*, giudica velleitaria l'ipotesi per la quale un presentatore autorizzato ad intervenire in Commissione sarebbe in grado di svolgere “attività persuasiva “o, comunque, influenzare “l'indirizzo parlamentare sulla proposta di legge”.

²⁶ Come previsto da alcune proposte di modifica regolamentare presentate al Senato nel corso della XV legislatura, sulle quali si rinvia D. PICCIONE, *op. cit.* In tal senso ulteriori, complementari, modifiche dovrebbero concernere la proposta di non passaggio agli articoli prevista dal Regolamento del Senato (art. 96) e il regime delle questioni pregiudiziali e sospensive.

²⁷ Art. 15 L.R. Toscana, n. 51 del 2010. Esame e discussione: 1. La proposta di legge dichiarata procedibile è portata all'esame del Consiglio regionale, che la vota nel merito, ai sensi dell'articolo 74, comma 3, dello Statuto, non oltre nove mesi dalla presentazione. 2. La proposta di legge è portata all'esame del Consiglio nel testo redatto dai proponenti. Gli eventuali emendamenti proposti dalla commissione consiliare referente sono trasmessi separatamente e con il parere dei promotori di cui all'articolo 6 o dei delegati di cui all'articolo 13. 3. I promotori, in rappresentanza dei sottoscrittori, e i delegati sono ammessi all'esame istruttorio della proposta di legge nei modi previsti dal regolamento interno del Consiglio regionale.

Cfr. S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957, spec. 252.



votati in Commissione costituiscano oggetto di presentazione separata e che sugli stessi sia reso noto il parere del Comitato promotore ammesso alla discussione in Commissione nei termini innanzi precisati. Ulteriori, non secondarie, innovazioni, potrebbero poi concernere la previsione di una specifica “sessione popolare” funzionale a fornire scansione procedurale e massima pubblicità per la discussione in Commissione ed in Aula dei progetti di iniziativa popolare, con conseguente incremento della responsabilizzazione degli eletti²⁸.

5. Il regime giuridico delle sottoscrizioni.

Un problema specifico assai delicato per il presente e, soprattutto, per il futuro dell’istituto in esame, è quello relativo al regime giuridico delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle richieste. Al riguardo si ricorda che secondo quanto previsto dall’attuale dettato normativo (art. 71 Cost; artt. 48 e 49 L. n. 352 del 1970) il giudizio di regolarità della proposta, inclusa la fase della verifica del numero minimo di firme è delegato alla Presidenza della Camera presso la quale avviene la presentazione. Il menzionato art. 49 prevede, in particolare, che la proposta contenga il progetto redatto in articoli, accompagnato da una relazione che ne illustri obiettivi e contenuti e, ai fini dell’autenticazione delle firme dei proponenti, che valgono le disposizioni di cui agli artt. 7 e 8 della medesima legge 352/70.

Considerata la diversa funzione degli istituti (referendum e iniziativa) potrebbe forse prevedersi, come da tempo richiesto da diverse forze politiche (radicali e M5S per tutti) che la raccolta e la sottoscrizione delle firme utili a promuovere una iniziativa avvengano *on line*, aderendo ai dettami della democrazia elettronica²⁹. In tal senso il paragone più proficuo, sul piano delle tecniche utilizzabili, è quello che proviene dall’esperienza spagnola, che pure non si segnala per “qualità” quanto all’inclusione di strumenti partecipativi a livello costituzionale.

Ciò nonostante, l’art. 87.3 della Costituzione del 1978 e la legge organica n. 3 del 1984 autorizzano 500.000 cittadini a presentare una proposta di legge popolare, con alcune eccezioni riferibili alla tipologia normativa ed alla materia coinvolta (leggi organiche, tributarie, di carattere internazionale, afferenti alla concessione della grazia).

²⁸ Interessanti indicazioni nel senso descritto nel progetto di modifica regolamentare presentato dalla Sen. Negri il 6 maggio 2008, in www.senato.it e in alcune osservazioni della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati. In tema, cfr. D. PICCIONE, *op. cit.*

²⁹ In merito cfr., per tutti, P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla e-democracy)*, in *Informatica e diritto*, 2003, 469 ss; nonché A. PAPA, *Rappresentanza politica versus democrazia elettronica tra molteplicità di prospettazioni e problematicità di rapporti*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere. Atti del Convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005*, Torino, 2006, 369 ss.



Nel 2006, mediante la legge organica n. 4, si è però proceduto a modificare le previsioni della precedente normativa, autorizzando la raccolta elettronica delle sottoscrizioni. Il preambolo modificato e il successivo art. 7.4 della nuova legge organica prevedono, infatti, da un lato la possibilità di utilizzo della modalità elettronica (purché sia garantita la *volontà autentica* del cittadino sottoscrittore) e, dall'altro, che le firme potranno essere “elettroniche” secondo quanto previsto dalla legislazione vigente in materia, ovvero attraverso l'utilizzo di specifici *drivers* connessi alla Carta d'identità elettronica³⁰.

Per quanto proprio la fallimentare esperienza iberica in tema di iniziativa popolare dimostri limpidamente – se ve ne fosse ulteriore necessità – che nessuna innovazione tecnologica può consentire ai cittadini di “scardinare” il sistema rappresentativo mediante l'uso più o meno sapiente degli strumenti partecipativi, per l'ovvia considerazione che è la rappresentanza (e non la partecipazione) la chiave per definire e comprendere la modernità costituzionale, mi pare indubbio che in Italia, stante la soglia fissata dalla Costituzione, l'introduzione del sistema elettronico di raccolta delle firme, unitamente alla garanzia d'esame ed precisati limiti inerenti l'emendabilità delle proposte, potrebbe consentire all'istituto di vivere una nuova, realistica, stagione e forse contribuire, come ipotizzato dal Costituente, a rivitalizzare la rappresentanza nel rispetto dei vincoli costituzionali³¹.

6. Iniziativa legislativa popolare: ipotesi (realistiche) di riforma.

Nel *verso* sinora indicato, la riforma dell'iniziativa popolare pare, dunque, ipotesi realistica. Realistica, perché legata “all'umiltà dell'attuazione [costituzionale]”, alla sostanza dell'innovazione piuttosto che alla “retorica delle riforme” nonché – potrebbe dirsi – certamente opportuna, stante la crescente voglia di partecipazione, le spinte provenienti dall'associazionismo, la nuova

³⁰ Anche se, in seguito alle modifiche operate dalla L.O. n. 4/2006, sono sorti portali che non richiedono *drivers* appositi che, addirittura, si propongono di agevolare la presentazione di iniziative (www.mifirma.com).

³¹ Quanto sinora sostenuto attiene all'istituto dell'iniziativa popolare delle leggi ordinarie, condividendosi pienamente quanto riportato dalla dottrina circa la probabile inconsapevolezza, o, quanto meno, la non piena coscienza della scelta, connessa all'approvazione in Assemblea costituente dell'emendamento Perassi, di estendere a 50.000 elettori il diritto di presentare proposte di legge costituzionale o di revisione costituzionale, cfr. M. VOLPI, *op. cit.*, 16. L'emendamento, come ricordato, sostituiva integralmente l'art. 130 del Progetto elaborato dalla Seconda Sottocommissione, non riproducendone il primo comma, che riservava al Parlamento e al Governo l'iniziativa in materia di revisione. Sul punto cfr. anche G.M. SALERNO, *Il referendum*, Padova, 1992, 24. Diversamente opina sul punto S.P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Referendum...cit.*, 86, propenso a valutare la piena consapevolezza del cambiamento segnalato, annoverando proprio Perassi, assieme a Mortati, tra i più fervidi sostenitori della funzione integrativa della partecipazione. Sulla possibilità di utilizzare l'iniziativa popolare per i d.d.l. di revisione costituzionale, particolarmente critica la posizione di L. ELIA, *Intervento*, in M. LUCIANI – M. VOLPI, *Referendum*, Roma-Bari, 1992, 217.



condizione della cittadinanza, declinata, come opportunamente ricordato in dottrina, in senso civico, partecipe e praticato³². A ciò si aggiunga che una “nuova” iniziativa popolare potrebbe rivelarsi funzionale a garantire l’effettività dell’azione degli stessi corpi intermedi, come dimostra chiaramente la recente vicenda inerente la disciplina dei licenziamenti illegittimi, oggetto di un quesito referendario dichiarato inammissibile dalla Corte (sent. 26/2017) perché propositivo ma già oggetto di una proposta di iniziativa legislativa popolare sostenuta dalla CGIL e sorretta da più di un milione di firme. Se, infatti, la limitazione funzionale delle istanze popolari è condizione irrimediabilmente connessa alle dinamiche dei limiti propri della sovranità, come chiarito dai teorici liberali della democrazia, la cura dei metodi costituzionalmente indirizzati al legittimo dispiegarsi della volontà dei cittadini è presupposto indefettibile della moderna convivenza costituzionale.

³² Così, infatti, opportunamente, A. VALASTRO, *op. cit.* E’ sempre valido, tuttavia, l’insegnamento sul punto di L. ELIA, *Per una democrazia di investitura e di indirizzo. Proposta per un riordino istituzionale possibile*, in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, 373, che ammoniva circa i limiti delle riforme regolamentari indicando nelle virtù delle forze politiche l’unico vero elemento propulsivo di qualsiasi riforma.