



Rivista N°: 3/2019
DATA PUBBLICAZIONE: 27/09/2019

AUTORE: Carlo Saloi*

IL RAFFORZAMENTO DEL POTERE DI INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NEL PROGETTO REVISIONE COSTITUZIONALE A.C. N. 1173-A

Sommario: 1. Introduzione. – 2. L'iniziativa legislativa indiretta all'Assemblea Costituente. – 3. L'allontanamento dei cittadini dagli organi rappresentativi ed il sorgere dell'esigenza di nuovi strumenti di partecipazione popolare. – 4. I progetti di revisione costituzionale dell'art. 71 Cost., dalla IX alla XVII legislatura. 5. XVIII Legislatura. I fattori che hanno contribuito a tratteggiare il contenuto del progetto di revisione A.C. 1173-A. – 6. Il contenuto della proposta di riforma costituzionale A.C. 1173-A recante «Modifiche all'articolo 71 della Costituzione, in materia di iniziativa legislativa popolare, e alla legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1». – 7. Il rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa. – 8. Il ruolo dei promotori, il numero di firme necessarie per la presentazione della proposta e il quorum strutturale di partecipazione. – 9. Il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale e la previsione del rispetto del requisito di omogeneità da parte della proposta popolare. – 10. L'iniziativa legislativa popolare indiretta nell'esperienza regionale e provinciale. – 11. Uno sguardo comparatistico: l'iniziativa legislativa popolare indiretta nell'ordinamento svizzero e californiano. – 12. Conclusioni.

1. Introduzione

Questo scritto si propone di dar conto delle modifiche che l'iniziativa legislativa popolare subirebbe da parte della proposta di legge costituzionale A.C. 1173-A, approvata in prima deliberazione dalla Camera dei Deputati il 21 febbraio 2019 e trasmessa al Senato della Repubblica il 22 febbraio 2019, dove è stata assegnata alla I Commissione permanente Affari Costituzionali in sede referente il 28 febbraio 2019, come A.S. 1089. In tale ipotesi, assisteremmo all'introduzione nell'ordinamento italiano di un istituto definito¹ come iniziativa legislativa popolare indiretta e propositiva. Il carattere popolare è dato dalla titolarità dell'iniziativa, posta in capo ad una porzione del corpo elettorale (almeno 500.000 elettori); quello indiretto si deve al fatto che gli elettori possono esprimersi sulla proposta solo dopo che il Parlamento

* Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche nell'Università di Pisa.

¹ P. V. ULERI, *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 93-98.

non abbia provveduto al relativo esame, l'abbia rigettata oppure vi abbia apportato modifiche; quello propositivo, infine, discende dal fatto che l'iniziativa è volta alla creazione di nuovo diritto².

Prima di passare ad un'analisi dettagliata del contenuto del suddetto progetto di riforma costituzionale, merita concentrare l'attenzione su due aspetti: l'*iter* parlamentare della proposta di legge costituzionale A.C. 1173-A, soffermandosi in particolare sui progetti di legge dai quali è scaturito l'attuale testo legislativo, e gli obiettivi perseguiti dalla proposta di riforma costituzionale, così come enunciati dalla Relazione di accompagnamento al ddl di riforma A.C. 1173³, il quale ha costituito la struttura portante dell'odierno progetto (rendendo estensibili i fini enunciati dalla Relazione anche a quest'ultimo).

Con riferimento al primo aspetto, il 16 ottobre 2018, la Commissione Affari costituzionali della Presidenza del Consiglio e degli Interni ha iniziato l'esame in sede referente delle abbinata proposte di legge A.C. 726 (Ceccanti e altri) e A.C. 1173 (D'Uva e altri). Entrambe disponevano la modifica dell'art. 71 della Costituzione nella parte in cui disciplina l'iniziativa legislativa popolare, introducendo una procedura rinforzata che si sarebbe potuta concludere, al verificarsi di alcune condizioni, con lo svolgimento di una consultazione referendaria

Attraverso l'inserimento di sette nuovi commi all'interno dell'art. 71 della Costituzione, il progetto A.C. 1173 prevedeva che, a seguito della presentazione della iniziativa legislativa popolare sottoscritta da almeno 500.000 elettori, si sarebbe innestato un procedimento volto all'approvazione parlamentare del testo entro 18 mesi oppure – nel caso in cui, nello stesso arco di tempo, le Camere non avessero concluso l'*iter* parlamentare, avessero approvato un testo diverso o lo avessero respinto – ad una consultazione referendaria per deliberarne l'approvazione. In particolare, ove le Camere avessero approvato un testo difforme da quello iniziale e fosse stato indetto *referendum*, questo avrebbe dovuto svolgersi su entrambi i testi. In tal evenienza, l'elettore sarebbe stato chiamato a scegliere in prima battuta tra due ipotesi (si/no alla proposta di legge) e, in caso di voto favorevole, avrebbe potuto contestualmente esprimersi tra i due testi alternativi (quello iniziale e quello approvato dal Parlamento).

Il progetto di riforma A.C. 1173 poneva dei limiti di ammissibilità al *referendum*⁴, sui quali avrebbe giudicato la Corte costituzionale anche prima della presentazione della proposta di legge alle Camere, purché i promotori ne avessero fatto istanza e fossero state raccolte almeno 100.000 firme.

² Cfr. A. MORRONE, *Audizione presso la Camera dei deputati I commissione – Affari costituzionali, sulle proposte di legge cost. n. 726 (Ceccanti e altri) e n. 1173 (D'Uva e altri)*, documentazione consegnata nel corso delle audizioni svolte dal 3 al 7 dicembre 2018, p. 1. Il testo dell'audizione è reperibile all'indirizzo https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/000/510/NOTA_PROF._MORRONE.pdf (consultato nel marzo 2019).

³ Proposta di legge costituzionale presentata il 19 settembre 2018 dai deputati componenti della maggioranza di governo parlamentare: D'Uva, Loninari, Brascia, Iezzi, Macina, Bordonali, Davide Aiello, De Angelis, Alaimo, Giglio Vigna, Baldino, Invernizzi, Berti, Maturi, Bilotti, Stefani, Maurizio Cattoi, Toninelli, Corneli, Vinci, Dandone, D'Ambrosio, Dieni, Forciniti, Parisse, Francesco Silvestri, Elisa Tripodi.

⁴ I limiti di ammissibilità della proposta erano: il rispetto dei principi e dei diritti fondamentali della Costituzione; il rispetto i vincoli europei ed internazionali; l'omogeneità del contenuto; la previsione dei mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che la essa avesse importato.

Nei riguardi della validità della consultazione referendaria, il progetto in parola – anche in conformità con quanto stabilito dalla Commissione di Venezia nel «Codice di buona condotta sui referendum» del 25 ottobre 2018⁵ – non prevedeva alcun *quorum* di partecipazione. Il progetto dei cittadini sarebbe invero stato approvato ove avesse ottenuto la maggioranza dei voti validamente espressi.

Il ddl di revisione A.C. 726, presentato da parlamentari del Partito Democratico⁶ il 13 giugno 2018, prevedeva un'integrale riscrittura dell'art. 71 della Costituzione. In primo luogo elevava da 50.000 a 100.000 elettori il numero minimo di firme richiesto per la presentazione di una proposta di legge di iniziativa popolare. In secondo luogo delineava un *iter* per l'approvazione di tale proposta, prevedendo anche la possibilità di un *referendum*. In particolare, la consultazione referendaria si sarebbe potuta svolgere se il Parlamento non avesse approvato la proposta entro 18 mesi o l'avesse fatto, ma in un testo modificato che ne avesse alterato i principi fondamentali. Ai fini della consultazione dell'elettorato, sarebbe stato tuttavia necessario effettuare, entro il semestre successivo, una raccolta di firme superiore ad un milione di elettori. Nel termine di trenta giorni dalla presentazione della richiesta sottoscritta dal numero previsto di firme, sarebbe spettato ai giudici di Palazzo della Consulta dichiarare l'ammissibilità del *referendum*. In questo senso, il controllo della Corte avrebbe dovuto avere come oggetto il rispetto di alcuni limiti⁷.

Per la validità della consultazione referendaria, il progetto A.C. 726 prevedeva la necessità di un *quorum* di partecipazione, dato dalla metà più uno degli elettori che avevano partecipato alle ultime elezioni politiche per la Camera dei deputati. La proposta sarebbe stata approvata se avesse ottenuto la maggioranza dei voti validi.

⁵ Secondo cui (parr. 50-51): «In base alla propria esperienza nel settore dei referendum, la Commissione di Venezia ha deciso di raccomandare che non vi siano disposizioni in merito alle norme sul *quorum*.

Il *quorum* dell'affluenza (percentuale minima) significa che è nell'interesse degli oppositori della proposta astenersi piuttosto che votare contro. Ad esempio, se il 48% degli elettori è in favore di una proposta, il 5% è contrario ed il 47% intende astenersi, il 5% degli oppositori deve limitarsi a non andare a votare per imporre il proprio punto di vista, anche se si tratta di una percentuale assolutamente minoritaria. Inoltre, la loro assenza dalla campagna referendaria aumenterà con tutta probabilità il numero delle astensioni, e quindi la probabilità che il *quorum* non venga raggiunto. Incoraggiare l'astensione o l'imposizione del punto di vista di una minoranza non è sensato per la democrazia (punto III.7.a). Per giunta, vi è una grande tentazione di falsificare il tasso di affluenza dinanzi ad una opposizione debole.

Anche un *quorum* di approvazione (accettazione da parte di una percentuale minima di elettori registrati) potrebbe essere inconcludente. Potrebbe essere così alto da rendere il cambiamento troppo difficile. Laddove un testo venisse approvato – anche con un margine sostanziale – da una maggioranza degli elettori senza raggiungere il *quorum*, la situazione politica diventerebbe estremamente difficile, poiché la maggioranza si sentirebbe privata della vittoria senza una ragione plausibile; il rischio di falsificazione del tasso di affluenza è lo stesso rispetto al *quorum* basato sull'affluenza». Il testo è reperibile all'indirizzo file:///C:/Users/Utente/Desktop/materiale%20referendum/codice%20di%20buona%20condotta%20sui%20referendum.pdf. (consultato nel marzo 2019).

⁶ Proposta di legge costituzionale presentata il 13 giugno 2018 dai deputati Ceccanti, Cenni, De Menech, Di Giorgi, Fragomeli, La Marca, Morani, Pezzopane, Rosato.

⁷ La proposta Ceccanti e altri prevedeva che: «Non è ammesso il referendum popolare propositivo su progetti che comportino modifiche della Costituzione o di leggi costituzionali, di leggi che garantiscano minoranze linguistiche o relative alle materie disciplinate negli articoli 7 e 8. Non è altresì ammesso il referendum propositivo su progetti di legge che rechino significativi oneri finanziari a carico della finanza pubblica. Non è infine ammesso il referendum propositivo per i progetti di legge che contengano norme meramente abrogative o che si riferiscano a più oggetti tra loro non omogenei».

Dal 3 al 7 dicembre 2018, in sede referente, sono state svolte audizioni nell'ambito dell'attività conoscitiva delle due proposte.

Dopo la presentazione di un nuovo testo della proposta di legge A.C. 1173 da parte della relatrice, On. Fabiana Dadone, nella seduta dell'11 dicembre 2018, la Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati ha adottato il nuovo testo (A.C. 1173-A) come base per il seguito dell'esame. Al testo sono stati presentati circa 260 emendamenti, il cui esame si è svolto nelle successive sedute della Commissione.

In seguito all'acquisizione dei pareri da parte degli organi competenti in sede consultiva, nella seduta del 15 gennaio 2019, la I Commissione ha deliberato di conferire mandato alla relatrice a riferire in senso favorevole all'Assemblea sul nuovo testo definito a seguito dell'approvazione degli emendamenti in sede referente.

Il 16 gennaio 2019 è iniziato l'esame presso l'Assemblea della Camera della proposta di legge costituzionale A.C. 1173-A recante «Modifiche all'articolo 71 della Costituzione, in materia di iniziativa legislativa popolare, e alla legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1». L'esame si è concluso il 21 febbraio 2019 con l'approvazione in prima deliberazione da parte di Montecitorio.

Il testo è stato trasmesso al Senato della Repubblica il 22 febbraio 2019⁸ ed assegnato alla I Commissione permanente Affari Costituzionali in sede referente il 28 febbraio 2019⁹, come A.S. 1089, presso la quale è stata svolta l'audizione di professori ed esperti di diritto costituzionale¹⁰.

Per quanto concerne il secondo aspetto, ossia gli obiettivi perseguiti dalla proposta di riforma costituzionale, la Relazione di accompagnamento al ddl di riforma costituzionale A.C. 1173 dapprima sottolinea le difficoltà che affliggono le istituzioni rappresentative italiane nel «rispondere ai bisogni e alle domande dei cittadini», incapacità che ha portato ad un «senso di sfiducia» di questi ultimi verso le prime, che si è tradotto in «disimpegno e disaffezione verso la vita pubblica» ed esprime «una domanda di maggiore e migliore partecipazione e coinvolgimento da parte dei cittadini, che credono nella democrazia intesa come arricchimento dell'individuo e come ricerca di soluzioni più ampiamente condivise per le questioni pubbliche». Successivamente, per affrontare tali problemi e rispondere alle suddette esigenze, la Relazione fissa un duplice obiettivo: «potenziare e rendere effettivi gli strumenti di democrazia diretta, in modo da sollecitare una più ampia e reale partecipazione del popolo alla vita politica e avvicinare così l'Italia alle esperienze di altri Paesi avanzati¹¹» e «valorizzare il ruolo del Parlamento nella sua capacità di ascolto, di interlocuzione, di elaborazione di proposte in grado di rispondere sempre più efficacemente alle domande che vengono dall'iniziativa popolare».

⁸ Annuncio nella seduta n. 93 del 25 febbraio 2019.

⁹ Annuncio nella seduta n. 96 del 5 marzo 2019.

¹⁰ In data 9-10 aprile 2019 l'Ufficio di Presidenza Commissione Affari Costituzionali di palazzo Madama, nell'ambito dell'esame del disegno di legge costituzionale n. 1089, ha svolto l'audizione di professori ed esperti di diritto costituzionale.

¹¹ Il riferimento è alla Svizzera, nel cui ordinamento è prevista un'iniziativa popolare» e agli Stati Uniti d'America, dove in molti Stati, come la California, «*proposition*» ed «*initiative*» sono stati accolti ed applicati.

2. L'iniziativa legislativa popolare indiretta in Assemblea Costituente

Com'è noto, la questione dell'introduzione nell'ordinamento italiano di un'iniziativa legislativa indiretta ha animato il dibattito costituzionale sin dagli esordi della storia repubblicana. Già nel dibattito sviluppatosi in Assemblea costituente invero illustre dottrina si dichiarò a favore dell'inserzione dell'istituto all'interno della Costituzione. In tal senso si espresse Costantino Mortati durante la seduta del 24 ottobre 1946 della Seconda Sottocommissione per la Costituzione, in cui era sottoposto all'esame l'eventuale inserimento nella Carta fondamentale dell'istituto della iniziativa legislativa popolare. Nel corso della discussione il Padre costituente, dopo essersi espresso nel senso che la previsione costituzionale di quest'ultimo fosse opportuna allo scopo di «far arrivare al Parlamento la voce dei cittadini» e «frenare e limitare l'arbitrio della maggioranza»¹², sottolineò la necessità che fosse previsto che qualora le Camere avessero respinto la proposta di iniziativa popolare, quest'ultima potesse essere oggetto di consultazione referendaria.

La questione del *referendum* fu poi oggetto di disamina durante la seduta del 21 gennaio 1947. In questa sede Mortati si fece portatore di un progetto¹³ il quale prevedeva¹⁴ che 100.000 elettori avrebbero potuto esercitare l'iniziativa popolare delle leggi mediante la redazione di un progetto redatto in articoli. Qualora quest'ultimo, che avrebbe dovuto essere presentato subito dal Governo al Parlamento, non fosse stato preso in considerazione dalle Camere entro sei mesi dalla sua presentazione o, ancora, rigettato o emendato, si sarebbe dovuto procedere allo svolgimento di un apposito *referendum* su di esso, allorché tale conseguenza fosse stabilita nella proposta originaria o richiesta da almeno un decimo degli elettori iscritti ed il progetto fosse accompagnato dalla relazione di un comitato tecnico competente nella materia oggetto dell'iniziativa¹⁵.

È interessante notare come, nell'illustrare la proposta, Mortati prospettò anche l'ipotesi di un'iniziativa legislativa diretta, ovvero che un progetto di legge di iniziativa popolare venisse direttamente sottoposto a *referendum*, senza passare per il Parlamento.

3. L'allontanamento dei cittadini dagli organi rappresentativi e il sorgere dell'esigenza di nuovi strumenti di partecipazione popolare

L'esigenza di rafforzare l'iniziativa legislativa popolare o di introdurre nuove forme di decisione popolare diretta costituisce un *fil rouge* che lega quasi tutti i progetti di revisione costituzionale succedutisi dagli anni '90 ad oggi (vedi *infra* par. 4). Tale necessità è un evidente

¹² In quanto essa avrebbe potuto non essere sempre «realistica espressione della volontà popolare», stante il non breve lasso di tempo che caratterizza la durata della legislatura.

¹³ Il progetto riprendeva la formulazione dell'art. 73, comma 3, 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.*».

¹⁴ Art. 3 del progetto Mortati.

¹⁵ Sul progetto Mortati cfr. A. PIZZORUSSO, *Comparazione giuridica e sistemi delle fonti del diritto*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2005, p. 194, nota 7.

sentore della crisi di legittimazione degli organi rappresentativi¹⁶, verso i quali i cittadini nutrono sempre meno fiducia e a cui consegue un «distacco tra rappresentato e rappresentante»¹⁷. Il *deficit* di legittimazione riguarda soprattutto quei soggetti designati allo svolgimento del delicatissimo compito di individuare i temi emergenti ed aggregare gli interessi e le domande destinati a confluire in proposte, primi fra tutti i partiti politici¹⁸ e, conseguentemente, il Parlamento, all'interno del quale essi trovano espressione. A conferma di tale perdita di fiducia e del generale stato di «crisi del rappresentato»¹⁹ stanno il numero esiguo di iscritti agli attuali partiti politici²⁰ rispetto a quello delle formazioni partitiche nei primi anni della c.d. prima Repubblica²¹, la scarsa affluenza alle urne²² e le rilevazioni sulla fiducia nei confronti delle istituzioni e dei partiti politici²³.

Le cause più evidenti della diffusa incapacità delle organizzazioni partitiche di svolgere il tradizionale ruolo di cinghia di trasmissione tra società civile ed istituzioni sono molteplici. Le principali possono ricondursi alla destrutturazione partitica, alla difformità all'interno delle associazioni partitiche di trovare una politica comune e condivisa, al multipartitismo estremo e al generale abbassamento della qualità della classe politica²⁴.

¹⁶ Cfr. A. MORRONE, Art. 1, in F. CLEMENTI – L. CUOCOLO – F. ROSA – G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 20; V. DE SANTIS, *Iniziativa popolare indiretta e referendum propositivo: resoconto e qualche riflessione a margine della proposta di revisione dell'art. 71 della Costituzione A.C. n. 1173 XVIII Legislatura*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 3/2018, 6 novembre 2018, p. 303, 315.

¹⁷ E. CASTORINA, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi dei tradizionali istituti di partecipazione politica e riforme mancate*, in *www.federalismi.it*, fasc. n. 1/2017, 2 ottobre 2017, p. 16.

¹⁸ Ritenuti nell'attuale periodo storico incapaci di farsi carico delle istanze dei cittadini. In merito all'odierna crisi dei partiti politici, cfr. A. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 1/2017, 5 marzo 2017.

¹⁹ L'espressione è di M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON – F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 109.

²⁰ Le cifre sono oggetto di discussione (data la mancanza di una legge che obblighi la pubblicazione o preveda la certificazione degli iscritti ai partiti politici), ma pare che nel 2014 nessun partito superasse le trecentomila iscrizioni.

²¹ Nei primi anni della storia repubblicana, Democrazia cristiana e il Partito comunista potevano contare ciascuno su quasi due milioni di iscritti, il Partito socialista circa 700 mila, il Movimento Sociale italiano tra i 150 e i 200 mila, mentre i partiti minori, come il socialdemocratico e il repubblicano, si attestavano ciascuno sui 100 mila iscritti. Su questi dati vedi S. CURRERI, G. STEGHER, *I partiti politici*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 23/2018, 5 dicembre 2018, pp. 18-19, i quali riconoscono che, dall'inizio della Repubblica ad oggi, gli iscritti ai partiti si sono più che dimezzati, nonostante l'aumento della popolazione; A. GIACONE, L. CASALINO, *Manuale di storia politica dell'Italia contemporanea (dal 1946 ad oggi)*, Chemins de traverse, Parigi, 2011, pp. 27, 29; S. LUPO, *Partito e antipartito: una storia politica della prima Repubblica, 1946-78*, Donzelli Editore, 2004, p. 4; O. MASSARI, *La parabola dei partiti in Italia: da costruttori a problema della democrazia*, in *Democrazia e diritto*, fasc. n. 3-4/2009, p. 34; D. SASSOON, *Espansione e declino del comunismo in Europa occidentale 1939-1948*, in *Italia contemporanea*, fasc. n. 190, marzo 1990, p. 26.

²² Come dimostrato dalla – preoccupante – percentuale di astensione al voto registrata alle elezioni europee del 2014 e del 2019, che ha toccato rispettivamente quota 42,78% e 45,5% degli aventi diritto (informazioni tratte dall'indirizzo <https://risultati-elezioni.eu/affluenza/> – consultato nel settembre 2019 –).

²³ Secondo i dati Istat del 2016, solo il 25,1% delle persone ha espresso un livello di fiducia sufficiente al Parlamento, il 12,8% ai partiti politici. Informazioni tratte all'indirizzo <https://www.istat.it/it/files/2017/12/cap06.pdf> (consultato nel marzo 2019).

²⁴ Cfr. I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, Jovene, 2018, p. 134. Sulla crisi della politica vedi anche M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della costituzione repubblicana*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 1/2013, pp. 18-19; E. CHELI, *Legislatori e giudici nella difesa dei diritti*, in AA.VV., *Il rapporto tra giudice e legislatore nella tutela dei diritti*

In questo senso, alcuni autori²⁵ hanno rilevato l'esistenza di una relazione inversamente proporzionale tra «*efficacia della struttura partitica*» (e conseguentemente fiducia dei cittadini nella capacità dei partiti politici di operare la selezione delle c.d. «domande sociali e funzionali di formazione»²⁶, di saperle organizzare e trasmettere al Parlamento) ed un «*incremento degli spazi e degli strumenti di democrazia diretta*»²⁷, dovuti a un senso di insofferenza degli elettori verso gli organi rappresentativi che dovrebbero farsi carico delle loro istanze. Siffatta relazione spiegherebbe, ad esempio, il limitato utilizzo dell'iniziativa popolare nella stagione storica e politica che coinvolge i primi quarant'anni della Repubblica, caratterizzati dalla presenza di formazioni partitiche forti, di massa e radicate su tutto il territorio italiano nonché di legami fra cittadini e i singoli parlamentari.

D'altro canto, se, come noto, nell'ultimo ventennio i partiti politici hanno rinunciato alla loro fondamentale funzione di mediatori sociali necessari a garantire la piena continuità della relazione tra società ed istituzioni²⁸ nonché di «strumento privilegiato per colmare l'incolmabile discontinuità tra rappresentati e rappresentanti»²⁹, non dovrebbe stupire il susseguirsi, a partire dal nuovo millennio, di vari progetti di riforma aventi per oggetto l'art. 71 della Costituzione, che, in vario modo, hanno cercato di introdurre nuove e più incisive forme di consultazione popolare diretta. L'esigenza di tale introduzione nasce anche dal fatto che, anche qualora i cittadini non riuscissero a passare dai partiti politici (o non volessero farlo) per far valere le proprie istanze, lo strumento di democrazia diretta dell'iniziativa legislativa popolare, per come attualmente disciplinato, costituisce un'arma spuntata nelle mani dei cittadini. Difatti, le proposte popolari sono sistematicamente «dimenticate nei cassetti della Camera alla quale sono state presentate»³⁰ e, nella migliore delle ipotesi, vengono abbinata ad altre su materie analoghe, ma dal contenuto assai distante, e assorbite in testi di legge che poco o nulla hanno a che vedere con l'iniziale proposta popolare. Per dare un'idea di questa «cosa gravissima»³¹, si pensi che dal 1979 all'inizio 2015, dei 260 progetti di iniziativa popolare proposti, 137 non

verso un nuovo equilibrio. *Lectio magistralis di Paolo Caretti*, a cura di A. CARDONE, F. DONATI, M.C. GRISOLIA, G. TARLI BARBIERI, ESI, Napoli 2016, pp. 57-58.

²⁵ Cfr. M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, in *Studi di Diritto Pubblico*, FrancoAngeli s.r.l., Milano, 2016, pp. 54-55.

²⁶ Categoria inclusiva sia delle domande legislative generali che puntali.

²⁷ M. DELLA MORTE, *Op. cit.*, pp. 55.

²⁸ G. LANEVE, *Legislatore e giudici nel contesto delle trasformazioni costituzionali della globalizzazione: alcune riflessioni*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 4/2018, 4 dicembre 2018, parla di un notevole stato di sofferenza circuito della rappresentanza politico-parlamentare, che si traduce in una inadeguatezza da parte dello stesso a fornire risposte efficaci alle diverse e complesse istanze provenienti dalla società.

²⁹ P. COSTA, *Il problema della rappresentanza politica*, in *Il Filangieri*, fasc. n. 3/2004, p. 366.

³⁰ A. PERTICI, *La Costituzione spezzata. Su cosa voteremo con il referendum costituzionale*, Lindau s.r.l., Torino, 2016, p. 121.

³¹ L. CARLASSARRE, *Leggi di iniziativa popolare, i cittadini propongono. E il Parlamento affossa*, in *Il Fatto Quotidiano*, 26 gennaio 2015. L'articolo è reperibile all'indirizzo <http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/01/26/leggi-iniziativa-popolare-i-cittadini-propongono-parlamento-affossa/1370407/> (consultato nel marzo 2019). Vedi anche C. TROILE, *Dal 1979 approvate solo tre proposte di legge di iniziativa popolare su 260. Alla faccia del "popolo sovrano"*, in *L'Espresso*, *Diritti negati*, 3 novembre 2014. L'articolo è reperibile all'indirizzo <http://troilo.blogautore.espresso-repubblica.it/2014/11/03/dal-1979-approvate-solo-tre-proposte-di-legge-di-iniziativa-popolare-su-260-alla-faccia-del-%e2%80%9cpopoloso-sovrano%e2%80%9d/> (consultato nel marzo 2019)

sono mai stati discussi in Commissione (ossia il 53%) e soltanto 3 sono diventati legge³² (ovvero l'1,15%), peraltro tutti accorpati in testi unici con proposte di iniziativa parlamentare o governativa³³.

4. I progetti di revisione costituzionale dell'art. 71 Cost., dalla IX alla XVII legislatura

Prima di esaminare la proposta di riforma oggetto del presente contributo, al fine di orientarsi ulteriormente, può essere utile una breve rassegna dei progetti di riforma costituzionale che hanno tentato di modificare le disposizioni concernenti l'iniziativa popolare delle leggi, in senso di un suo rafforzamento.

La relazione finale della c.d. "Commissione Bozzi"³⁴, istituita nella IX Legislatura, prevedeva la revisione dell'art. 71, comma 2, Cost. per mezzo di due principali novità: l'innalzamento del numero dei proponenti a 100.000 elettori per la presentazione di progetti di legge di iniziativa popolare presso la Camera dei deputati (con la possibilità per un rappresentante dei promotori di assistere alle sedute di commissione senza diritto di voto); l'obbligo per il Parlamento di pronunciarsi sulla proposta popolare entro il termine di 24 mesi dalla sua presentazione, l'osservanza del quale avrebbe dovuto essere garantito da apposite procedure predisposte dai regolamenti parlamentari³⁵.

Nel corso dei suoi lavori, il c.d. "Comitato Speroni"³⁶, istituito dal primo Governo Berlusconi, si rivelò sensibile all'esigenza di rafforzare gli istituti di democrazia diretta, prefigurando i contorni per l'introduzione dell'istituto dell'iniziativa legislativa indiretta propositiva nell'ipotesi in cui, decorso un certo lasso temporale, il testo presentato non fosse stato approvato dalle Camere.

Nel corso della XIII legislatura fu istituita³⁷ la c.d. "Commissione D'Alema"³⁸, la cui azione fu assai incisiva nel senso di una valorizzazione degli istituti di democrazia diretta. A tal proposito, il testo del progetto prevedeva l'introduzione dell'iniziativa legislativa popolare indiretta per le proposte di legge sottoscritte da 800.000 elettori qualora entro due anni dalla relativa presentazione alle Camere queste non avessero deliberato sulle stesse³⁹ e riservava

³² Le 3 proposte trasformate in legge risalgono al 1983, con l'introduzione della cosiddetta tutela dei minori, al 1992 con le restrizioni alla caccia e la contestuale tutela dell'ambiente, ed al 1996, con le nuove norme riguardanti la scuola dell'obbligo.

³³ Informazioni tratte dal sito dall'associazione *Openpolis*: <https://blog.openpolis.it/2014/10/31/leggi-iniziativa-popolare-dimenticate-dalla-nostra-politica/3222> (consultato nel marzo 2019)

³⁴ Commissione per le riforme istituzionali, istituita il 14 aprile 1983.

³⁵ Cfr. *Dossier n. 72/1 Iniziativa legislativa popolare e referendum*, A.C. 1173-A, Servizio studi di Montecitorio, 16 gennaio 2018, p. 58.

³⁶ Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, costituito durante il primo Governo Berlusconi (1994-1995).

³⁷ Con legge costituzionale n. 1 del 24 gennaio 1997.

³⁸ Commissione bicamerale per le riforme costituzionali.

³⁹ L'art. 97 del progetto di revisione disponeva che: «È indetto *referendum* popolare per deliberare l'abrogazione totale o parziale di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono ottocentomila elettori o cinque Assemblee regionali.

Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie, di bilancio, di amnistia e di indulto. La proposta sottoposta a referendum deve avere ad oggetto disposizioni normative omogenee.

La Corte costituzionale valuta l'ammissibilità del referendum dopo che siano state raccolte centomila firme o dopo che siano divenute esecutive le deliberazioni delle cinque Assemblee regionali.

la competenza in materia di giudizio di ammissibilità di tale strumento di democrazia diretta alla Corte costituzionale.

Nella XVII legislatura il potenziamento degli istituti di partecipazione dei cittadini è stato proposto sia dal Gruppo di lavoro sui temi istituzionali⁴⁰, costituito dal Capo dello Stato il 12 aprile 2013, sia dalla Commissione per le riforme costituzionali⁴¹, istituita dal Presidente del Consiglio l'11 giugno 2013.

Nel corso della medesima legislatura, l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare è tornato al centro dell'interesse della classe politica con la proposta di revisione costituzionale c.d. "Renzi-Boschi" approvata dal Parlamento il 12 aprile 2016. Il testo della riforma, bocciato dagli elettori in sede referendaria il 4 dicembre 2016, triplicava il numero di firme necessario per l'iniziativa popolare (da 50.000 a 150.000), bilanciando la previsione con una garanzia di discussione e deliberazione da parte delle Camere, limitata, tuttavia, ai tempi, limiti e alle forme che avrebbero dovuti essere stabiliti dai regolamenti parlamentari⁴². Una tale formulazione, di fatto, rischiava di rendere inefficace la previsione costituzionale, giacché delegava "in bianco" al Parlamento la determinazione del suo ambito di applicazione.

Come emerge dall'analisi dei progetti citati, nel periodo in questione è palmaria una trasversale e incrementale attenzione verso il rafforzamento e l'estensione dell'iniziativa legislativa popolare, nell'ambito di un potenziamento degli istituti di democrazia partecipativa⁴³.

5. XVIII Legislatura. I fattori che hanno contribuito a tratteggiare il contenuto del progetto di revisione A.C. 1173-A

Il miglioramento della qualità delle decisioni politiche, da realizzare mediante una più ampia ed effettiva partecipazione dei cittadini ed una migliore efficacia dell'attività parlamen-

È altresì 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 applicano i commi secondo e terzo».

⁴⁰ Nella cui Relazione finale, trasmessa al Presidente della Repubblica il 12 aprile 2013, il Gruppo di lavoro segnalava l'opportunità di elevare il numero di firme per la presentazione di proposte di iniziativa legislativa popolare e di predisporre uno specifico obbligo di deliberazione delle Camere.

⁴¹ Nella cui Relazione finale, trasmessa al Presidente del Consiglio il 17 settembre 2013 e alle Camere il 15 ottobre 2013, alcune posizioni hanno ritenuto funzionale allo scopo di rafforzamento la previsione di un'iniziativa legislativa popolare indiretta che si articolasse in un progetto di legge la cui presentazione alle Camere avrebbe aperto un *inter* (in cui sarebbero intervenuti la Consulta, con funzioni di controllo, ed il Parlamento, con funzioni deliberative) che avrebbe potuto portare al voto popolare.

⁴² Sulla previsione del rinvio ai regolamenti parlamentari A. PERTICI, *cit*, p. 121, osserva che l'attuazione di questa previsione avrebbe potuto tardare ad arrivare, essendo troppo generica per rappresentare effettivamente una "garanzia" per i cittadini rappresentanti. Vedi anche S. PANIZZA, *Tu chiamala, se vuoi, revisione. Il dizionario istituzionale al tempo della riforma Renzi-Boschi*, Edizioni La Vela, Viareggio, 2016, p. 41. In senso favorevole alla previsione del rinvio ai regolamenti parlamentari M. DELLA MORTE, *Iniziativa popolare delle leggi e attuazione costituzionale*, in www.federalismi.it, fasc. n. 2/2017, 14 luglio 2017, pp. 4-5.

⁴³ Per un'analisi dei vari progetti v. anche G. D'ALESSANDRO, *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, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 1-2/2019, 12 aprile 2019, pp. 241-244.

tare, costituisce un punto specifico del programma del Governo della XVIII Legislatura. In particolare, il c.d. "Contratto di Governo per il cambiamento"⁴⁴, sottoscritto da Lega e M5s dopo le elezioni politiche del 4 marzo 2018, al punto n. 20 sostiene la necessità di un potenziamento degli istituti di democrazia diretta tramite l'introduzione sia di un obbligo di pronuncia del Parlamento sui disegni di legge di iniziativa popolare, con puntuale calendarizzazione, sia dell'iniziativa legislativa popolare indiretta, volta a trasformare in legge proposte avanzate da cittadini e votate dagli stessi⁴⁵.

Che la partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica del Paese rappresenti un tratto caratteristico dell'Esecutivo in carica è dimostrato altresì dalle deleghe per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta che il ministro senza portafoglio, on. Riccardo Fraccaro, ha ricevuto dal Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte.

Di particolare interesse è l'audizione del Ministro Fraccaro svoltasi nella seduta del 12 luglio 2018 presso le Commissioni Affari costituzionali riunite sulle linee programmatiche, in quanto in quella sede sono state poste le basi del progetto di riforma costituzionale oggetto del presente contributo⁴⁶.

Durante l'audizione il Ministro ha evidenziato che alle difficoltà che gli organi rappresentativi incontrano nel rispondere ai bisogni e alle domande dei cittadini è necessario far fronte attraverso nuove e più incisive forme di consultazione popolare diretta, in modo da rendere più ampia ed effettiva la partecipazione di questi ultimi alla vita politica del Paese e conferire loro un maggiore potere di controllo sulle attività dei rappresentanti. In questa direzione, Fraccaro ha sottolineato la necessità di introdurre nell'ordinamento l'istituto della iniziativa legislativa popolare indiretta, strumento che consente ai cittadini di partecipare a processi decisionali a livello istituzionale, anche influenzando le deliberazioni degli organi rappresentativi.

Allo stesso tempo il Ministro ha proposto l'inserimento di procedure che permettano un dialogo tra i promotori dell'iniziativa legislativa e i competenti organi parlamentari all'interno dell'*iter* legislativo e che diano la possibilità per i primi di ritirare la proposta in seguito all'attività normativa espletata dal Parlamento quando quest'ultima sia ritenuta idonea a soddisfare le esigenze sottese al quesito referendario. Per il caso contrario, il Ministro ha messo in luce l'opportunità di prevedere che il corpo elettorale sia chiamato a scegliere tra la proposta dei promotori ed una controproposta alternativa⁴⁷.

⁴⁴ *Rectius* «Contratto per il Governo del cambiamento, Movimento 5 Stelle – Lega Salvini Premier».

⁴⁵ Contratto per il governo del cambiamento (PDF), su download.repubblica.it, 18 maggio 2018. URL consultato nel marzo 2019.

⁴⁶ Le linee programmatiche sulle riforme costituzionali tratteggiate dal Ministro Fraccaro nel corso dell'audizione svolta nella seduta del 12 luglio 2018 sono richiamate nella Nota di aggiornamento del DEF 2018 (pp. 111-112), consultabile al sito http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/NADEF_2018.pdf.

⁴⁷ Cfr. Resoconto stenografico audizione 1. seduta di giovedì 12 luglio 2018, presidenza del presidente della commissione della camera dei deputati: <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/01c01/audiz2/audizione/2018/07/12/leg.18.stencomm.data20180712.U1.com01c01.audiz2.audizione.0001.pdf>; Vedi anche: *Dossier n. 72 Iniziativa legislativa popolare e referendum*, A.C. 726 e A.C. 1173, Servizio studi di Montecitorio, 16 ottobre 2018, p. 5.

Ulteriore fattore che ha contribuito a tratteggiare il contenuto della proposta A.C. 1173-A è stato il documento sulle «Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura» pubblicato dal Capo del dipartimento per le riforme costituzionali della Presidenza del Consiglio dei ministri⁴⁸.

La visione che anima il documento si basa sull'idea che il problema di fondo dell'assetto istituzionale italiano sia legato alla incapacità delle istituzioni rappresentative di costruire il consenso necessario per assumere le scelte pubbliche. L'obiettivo è quello di potenziare l'apporto diretto dei cittadini alle decisioni politiche fondamentali e valorizzare la capacità del Parlamento di rappresentare le istanze di questi ultimi. A tali fini, è considerato utile l'introduzione di una forma rafforzata di iniziativa legislativa popolare cui possa conseguire un *referendum* in caso di sua mancata approvazione parlamentare entro un congruo termine temporale. Inoltre, secondo le suddette «Prospettive», sarebbe opportuno riconoscere al comitato promotore dell'iniziativa legislativa il potere di rinunciare alla consultazione popolare, così da escludere il *referendum* nell'ipotesi in cui sia raggiunto un accordo su un nuovo testo. Nel caso contrario, ossia in mancanza di accordo, occorrerebbe invece consentire che alla consultazione siano sottoposti entrambi i testi, quello di approvazione parlamentare e quello di iniziativa popolare.

Il documento propone inoltre l'impossibilità per il *referendum* di avere per oggetto alcune tipologie di leggi (come quelle costituzionali, di bilancio, amnistia, indulto e leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati), nonché un controllo da parte della Corte costituzionale sull'ammissibilità dei progetti di legge di iniziativa legislativa popolare rinforzata, che deve estendersi anche ad una verifica della compatibilità della proposta con i principi ed i diritti fondamentali protetti dalla Costituzione.

6. Il contenuto della proposta di riforma costituzionale A.C. 1173-A recante «Modifiche all'articolo 71 della Costituzione, in materia di iniziativa legislativa popolare, e alla legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1».

Esposti nel precedente paragrafo i fili conduttori della riforma costituzionale, conviene ora analizzare in dettaglio il contenuto del progetto di legge costituzionale A.C. 1173-A approvato dalla Camera dei deputati in prima deliberazione.

La proposta intende inserire cinque nuovi commi nell'art. 71 della Costituzione, lasciando intatto l'attuale testo che disciplina l'iniziativa legislativa e la presentazione di progetti di legge di iniziativa popolare da parte di 50.000 elettori. Allo stesso tempo, il progetto integra il contenuto dell'articolo in parola inserendo una procedura rinforzata per i progetti di legge di iniziativa popolare che siano sorretti da un numero di sottoscrizioni di almeno 500.000 elettori. In tale ipotesi, si innesta un procedimento che pone al Parlamento un termine di diciotto mesi per l'approvazione la suddetta proposta popolare.

Come ricordavamo, allo scadere del diciottesimo mese dalla presentazione di quest'ultima, le Camere possono avere: a) non concluso l'*iter* parlamentare; b) respinto il progetto legislativo popolare; c) approvato il progetto di legge nel medesimo testo (o con modifiche solo formali); d) modificato sostanzialmente la proposta.

⁴⁸ L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVII Legislatura*, in *Astrid Rassegna* 13/2018.

Per le ipotesi *sub a)* e *b)* il d.d.l. A.C. 1173-A dispone che sia indetta una consultazione referendaria avente per oggetto l'approvazione del progetto d'iniziativa popolare e che il relativo testo sia sottoposto a promulgazione qualora ottenga il voto favorevole della maggioranza dei voti espressi, purché superiore ad un quarto degli aventi diritto.

Nell'eventualità che le Camere approvino il progetto di legge così come presentato dai cittadini, oppure apportandovi modifiche meramente formali (ipotesi *sub c)*), il ddl prevede che il testo sia trasmesso al Presidente della Repubblica per la promulgazione.

Nel caso in cui il Parlamento abbia approvato con modifiche non meramente formali⁴⁹ la proposta popolare (ipotesi *sub d)*, un ruolo centrale è assunto dai promotori dell'iniziativa, ai quali è riservata l'alternativa di accettare la deliberazione modificativa delle Camere oppure chiedere l'attivazione del *referendum*. In questo secondo caso, allorché il responso referendario sia stato di reiezione del progetto popolare o il *quorum* non sia stato raggiunto, è prevista la promulgazione del ddl predisposto dalle Camere.

Mediante l'inserimento del quarto comma dell'art. 71 Cost. l'iniziativa di riforma costituzionale A.C. 1173-A fissa le condizioni di ammissibilità del *referendum*, a partire dal rispetto della Costituzione. Il *referendum* è escluso qualora la proposta legislativa sia ad iniziativa riservata⁵⁰, presupponga intese o accordi⁵¹, richieda una procedura o una maggioranza speciale per la sua approvazione⁵², non provveda ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi⁵³ o non abbia contenuto omogeneo⁵⁴.

⁴⁹ Il vaglio circa il carattere meramente formale oppure sostanziale delle modifiche parlamentari è attribuito ad un organo terzo, da individuarsi con la legge attuativa della riforma costituzionale in discussione. Una delle ipotesi potrebbe esser quella di affidare la valutazione all'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di Cassazione, organo che già svolge una funzione simile nell'ambito del *referendum* abrogativo. Spetta infatti ad esso la competenza a dichiarare cessate le operazioni referendarie nei casi in cui la legge oggetto di domanda di abrogazione popolare sia stata sostanzialmente modificata dallo stesso legislatore (v. l. n. 352 del 1970, art. 39, come modificato dalla Corte cost., sent. n. 68/1978). Siffatta funzione sarebbe invece difficilmente armonizzabile con quelle proprie della Corte costituzionale, il cui controllo nell'ambito del *referendum* abrogativo (nonché di quello prospettato dalla riforma qui in commento) è riconducibile a limiti giustificabili in base del disposto della Carta costituzionale.

⁵⁰ Come i disegni di legge di conversione di decreti legge (art. 77 Cost.), le leggi di bilancio e di rendiconto consultivo (art. 81, IV, Cost.) e quelle che regolano le confessioni religiose all'interno dello Stato: tutti di iniziativa del Governo. Il *referendum* è altresì precluso in materia di istituzione di commissioni parlamentari d'inchiesta (art. 82 Cost.), essendo la relativa deliberazione riservata a ciascuna Camera.

⁵¹ Come le leggi di recepimento degli accordi con la Santa Sede per la modifica dei Patti Lateranensi (art. 7 Cost.), di recepimento delle intese con confessioni religiose diverse dalla cattolica (art. 8 Cost.), di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali (art. 80 della Cost.) e di attuazione di intese con le Regioni per l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia (art. 116, III, Cost.).

⁵² Come le leggi costituzionali e di revisione costituzionale (art. 138 Cost.), di amnistia e d'indulto (art. 79 Cost.), di autorizzazione al ricorso all'indebitamento (art. 81, II, Cost.), quelle di cui all'articolo 81, VI, Cost., le leggi sulle variazioni territoriali di cui agli artt. 132, II, e 133, I, Cost., la legge di disciplina del novello *referendum* approvativo (art. 71 Cost.), per la quale sarebbe prevista un'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

⁵³ L'espressione riprende il dettato dell'art. 81, III, Cost, secondo cui «Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte».

⁵⁴ L'omogeneità di contenuto è requisito è requisito di ammissibilità del *referendum* abrogativo sin dalla sentenza della Corte costituzionale n. 16 del 1978.

Il giudizio di ammissibilità sul *referendum* è rimesso alla Corte costituzionale, secondo quanto stabilito dall'art. 3 della proposta di revisione in questione, che integra la legge costituzionale n. 1 del 1953⁵⁵ con l'attribuzione al giudice delle leggi di una nuova competenza. Le modalità di tale sindacato sono stabilite dalla legge rinforzata⁵⁶ di cui all'ultimo comma del nuovo art. 71 della Costituzione⁵⁷. L'esercizio di tale vaglio da parte della Consulta è inibito fino che non siano state raccolte almeno 200.000 firme.

La stessa Corte è altresì investita del compito di sindacare (antecedentemente all'eventuale rinuncia dei promotori) che la proposta approvata dal Parlamento sia conforme alle suddette condizioni di ammissibilità del *referendum*. Tale giudizio è preceduto da quello di un organo terzo, da individuarsi con la legge attuativa della riforma costituzionale in discussione, a cui è attribuito il compito di verificare se il testo approvato dalle Camere abbia apportato modifiche non meramente formali alla proposta di iniziativa popolare.

7. Il rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa

La proposta ha suscitato anzitutto un dibattito sul rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa che verrebbe a instaurarsi in caso di approvazione del progetto di riforma costituzionale, il quale ha catalizzato l'attenzione degli studiosi che hanno commentato il ddl A.C. 1173-A.

All'interno della dottrina si ha una duplice e contrastante orientamento: da una parte, infatti, vi sono giuristi secondo cui la riforma in discussione determina un rapporto di contrapposizione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa e di definitiva prevalenza della prima sulla seconda; dall'altra gli studiosi che configurano il progetto come uno strumento capace di stabilire tra le due forme di democrazia un equilibrato completamento.

In merito alla prima delle suddette opzioni interpretative vi è chi ha paventato il rischio che un rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare come prospettato dalla riforma possa «mettere in ginocchio»⁵⁸ o «alle corde»⁵⁹ il Parlamento e finire per essere «un colpo mortale»⁶⁰

⁵⁵ Recante «Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale».

⁵⁶ Approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

⁵⁷ La stessa legge disciplinerà anche l'attuazione dell'iniziativa legislativa popolare e del relativo referendum, il concorso di più proposte di legge popolare, il loro numero massimo, le modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri (anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori), le modalità per assicurare eguale conoscibilità della proposta d'iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente, nonché la sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere.

⁵⁸ V. LIPPOLIS, *Verso l'eutanasia del Parlamento*, in *Formiche.net*, 23 febbraio 2019, p. 2.

⁵⁹ M. BELLETTI, *Considerazioni sul ddl AS n. 1089, recante Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, p. 4. Il contributo è reperibile all'indirizzo [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/001/492/prof. Belletti.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/001/492/prof._Belletti.pdf) (consultato nell'aprile 2019).

⁶⁰ S. PASSIGLI, *Le proposte di riforma costituzionale del Governo Conte: luci ed ombre*, in *Astrid Rassegna*, 14/2018, part. 6.

per «uno dei principi [fondamentali] della [...] Costituzione, vale a dire la democrazia rappresentativa»⁶¹. Ciò avverrebbe dacché il progetto causerebbe uno spostamento «fuori asse»⁶² del potere legislativo all'esterno di Camera e Senato, unici organi rappresentativi dell'intero corpo elettorale, a favore di «nuovi ed indeterminati soggetti sociali e politici»⁶³. Secondo questa impostazione, lo schema delineato conferirebbe ad una *élite* di cittadini, i promotori, il diritto di competere coi rappresentanti eletti dal popolo, interrogando gli elettori circa le proposte che originano da quest'ultima tramite una mera scelta secca tra un «sì» ed un «no»⁶⁴. In questo solco il pericolo sarebbe altresì quello che il voto si trasformi in uno strumento che fomente la contrapposizione sociale e consenta di approvare politiche tese a favorire determinati gruppi di cui le nuove *élite* costituirebbero le rappresentanti⁶⁵.

La stessa dottrina sottolinea che con l'approvazione della proposta in questione si avrebbe una sostanziale soppressione della funzione legislativa parlamentare nelle materie oggetto di iniziativa popolare⁶⁶. Nei fatti, invero, le Camere sarebbero obbligate ad approvare la proposta dei cittadini, salvo che nei diciotto mesi successivi alla presentazione del relativo testo adottino una diversa legge. Ma, anche in quest'ultima ipotesi, il Parlamento vedrebbe degradata la sua funzione in una «posizione ancillare»⁶⁷ rispetto alla suddetta iniziativa; difatti vi sarebbe sempre la possibilità di attivazione di un *referendum* sul testo originariamente presentato, con il conseguente insorgere di una sostanziale ed inevitabile contrapposizione tra il corpo elettorale ed i due rami parlamentari⁶⁸.

In tale ottica, dal suddetto conflitto nascerebbe il rischio di strumentalizzazioni plebiscitarie dello strumento dell'iniziativa legislativa indiretta. In particolare, quest'ultimo potrebbe esercitare sul Parlamento una pressione che potrebbe avere come conseguenze non solo il

⁶¹ V. LIPPOLIS, *Luci ed ombre nella riforma costituzionale di Fraccaro*, in *Formiche.net*, 9 febbraio 2019, p. 5.

⁶² S. CASSESE, *Anche il popolo sbaglia e il referendum propositivo può svuotare il Parlamento*, Repubblica.it, 22 gennaio 2019. L'articolo è reperibile all'indirizzo https://rep.repubblica.it/pwa/intervista/2019/01/22/news/sabino_cassese-217221872/ (consultato nel marzo 2019).

⁶³ U. DE SIERVO, *Un testo di riforma costituzionale che necessita di radicali revisioni*, in Astrid Rassegna, fasc. n. 2/2019, p. 2.

⁶⁴ P. PASQUINO, *Popolo o élite? La retorica della democrazia diretta*, in Astrid Rassegna, fasc. n. 3/2019, p. 2.

⁶⁵ Cfr. V. DE SANTIS, *cit.*, p. 315.

⁶⁶ Cfr. D. A. AMBROSELLI (a cura di), *Le proposte di riforma costituzionale all'esame di Camera e Senato*, Focus, Ufficio Affari Giuridici Presidenza Gruppo Partito Democratico, 4 febbraio 2019 n. 9, p. 11.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Cfr. C. PINELLI, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa*, in Astrid Rassegna, fasc. n. 3/2019, p. 1; V. LIPPOLIS, *Verso l'eutanasia del Parlamento*, in *Formiche.net*, 23 febbraio 2019, p. 1. M. MALVICINI, *Osservazioni a margine del progetto di riforma dell'art. 71 della Costituzione*, in www.federalismi.it, fasc. n. 3/2019, 3 aprile 2019, p. 266, afferma che il disegno di legge costituzionale dell'art. 71 Cost rischia di mortificare la capacità interlocutoria del Parlamento, che costituisce un'espressione della sua rappresentatività; G. M. SALERNO, *L'iniziativa popolare legislativo-referendaria: considerazioni a prima lettura sulla proposta di revisione costituzionale*, Intervento alla Tavola Rotonda AIC, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale", Roma, 1° marzo 2019, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 1-2/2019, 12 aprile 2019, p. 232.

vaglio della proposta di iniziativa popolare, ma altresì l'approvazione di una legislazione affrettata, causata dalla volontà di evitare tutta una serie di provocazioni da gruppi di interesse volti ad ottenere che una determinata materia venga disciplinata in un certo modo⁶⁹.

All'orientamento dottrinario appena visto se ne contrappone un altro, secondo cui l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare rinforzata non contiene alcuna possibilità di alterazione dei rapporti tra la democrazia diretta e quella rappresentativa, sulla quale l'ordinamento costituzionale italiano rimarrebbe saldamente fondato⁷⁰. In questo senso, dato l'odierno stato di crisi in cui la democrazia rappresentativa versa, il potenziamento degli istituti di democrazia diretta potrebbe costituire uno strumento per rinvigorire il sistema rappresentativo attraverso il ravvicinamento dei cittadini alle istituzioni. Per il tramite dell'iniziativa legislativa popolare indiretta, invero, si consentirebbe agli elettori una maggiore partecipazione alla politica nazionale anche nel periodo intercorrente tra un'elezione e l'altra, un migliore controllo sulle decisioni dei rappresentanti nonché la possibilità di un'eventuale correzione di esse. Questa impostazione interpretativa sottolinea come non sia conveniente dimenticare che oggi le proposte di iniziativa popolare sono generalmente ignorate (*rectius* «messe nel cassetto»⁷¹) dalle Camere o, nella migliore delle ipotesi, assorbite in progetti relativi alla stessa materia ma dai contenuti molto lontani da quelli su cui erano state raccolte le sottoscrizioni popolari⁷².

Sempre nell'ottica di questa seconda opzione interpretativa, la previsione di un'iniziativa legislativa popolare indiretta non sembra sottrarre la funzione legislativa al Parlamento, infatti attraverso tale strumento ai cittadini sarebbe consentito intervenire solo dopo l'inerzia o l'intervento modificativo delle assemblee elettive, per di più a seguito di un procedimento piuttosto complesso e lungo. Ciò significa che l'istituto partecipativo in discussione non si presenta come una leva su cui il popolo può far perno ai fini di sostituirsi all'attività che la Costituzione riserva alle Camere, ma, piuttosto, come mezzo potenzialmente attivabile dai cittadini laddove il Parlamento non abbia preso in considerazione nei termini prefissati un progetto di legge presentato da uno dei soggetti a cui la Carta fondamentale attribuisce l'iniziativa legislativa. Dunque, è solo la mancata o carente deliberazione delle Camere a consentire la possibilità al corpo elettorale di esprimersi sul testo legislativo proposto. In questi termini, il rafforzamento

⁶⁹ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Osservazioni sulle p.d.l. n. 726 e 1173*, documentazione consegnata nel corso delle audizioni svolte dal 3 al 7 dicembre 2018 presso la Camera dei deputati I commissione – Affari costituzionali, sulle proposte di legge cost. n. 726 (Ceccanti e altri) e n. 1173 (D'Uva e altri), p. 4, consultato nel marzo 2019 https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/000/524/NOTA_PROF._TARLI_BARBIERI.pdf, il quale riprende le parole di L. ELIA, Camera dei deputati-Senato della Repubblica, XIII legislatura, Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, 25 settembre 1997, seduta n. 59, res. sten., p. 2471.

⁷⁰ Cfr., tra gli altri, A. PERTICI, *L'iniziativa popolare indiretta: uno strumento utile per l'integrazione tra democrazia diretta e rappresentativa in una proposta da migliorare*, Intervento alla Tavola Rotonda AIC, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale", Roma, 1° marzo 2019, in *Osservatorio Aic*, fasc. n. 1-2/2019, 12 aprile 2019, p. 261.

⁷¹ V. ONIDA, *Timori eccessivi sul referendum propositivo?*, in *Astrid Rassegna*, fasc. n. 2/2019, p. 3; M. VOLPI, *Senato della repubblica: audizione di fronte alla I commissione (affari costituzionali) sulla proposta di legge costituzionale a.s. n. 1089 recante "disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum"*, 9 aprile 2019, pp. 4-5.

⁷² Scorrendo l'elenco delle proposte legislative di iniziativa popolare nelle diverse legislature, si nota come esse siano spesso assegnate a una Commissione che non ne inizia mai l'esame.

dell'iniziativa legislativa popolare, più che «esautorare l'istituzione parlamentare»⁷³, sembrerebbe costituire un completamento, se non un contemperamento, della rappresentanza politica e della funzione legislativa attribuita al Parlamento dalla Carta del '48⁷⁴.

Se, come appena affermato, a fronte della presentazione di un progetto dei cittadini, il Parlamento può comunque modificare sia la forma che la sostanza della proposta (nel qual caso si potrà aprire la fase referendaria), questa parte della dottrina mette in luce che dovrebbero ritenersi superate anche le preoccupazioni che vedono il nuovo strumento partecipativo in grado di determinare un «congelamento della potestà legislativa delle Camere»⁷⁵, ossia di imporre al Parlamento un obbligo di astensione forzata per un anno e mezzo sulla materia della proposta popolare, riducendo lo spazio di manovra di quest'ultimo «al lumicino»⁷⁶, con conseguenze assai gravi nel caso in cui le iniziative popolari siano molte (e, soprattutto, riguardino interi settori), quali il rischio di un anomalo spostamento del potere decisionale su ampie e fondamentali materie al di fuori delle istituzioni rappresentative, in favore di gruppi di interesse e minoranze organizzate extraparlamentari⁷⁷.

A questo si aggiunga che, come sottolineato da autorevoli autori⁷⁸, il vincolo disposto dal progetto A.C. 1173-A circa l'omogeneità del contenuto dell'iniziativa popolare fa sì che questa non possa recare, come sostenuto da una parte della dottrina, una proposta *omnibus* o comunque afferente materie eterogenee.

Con riferimento al pericolo paventato da chi vede nel nuovo strumento un futuro mezzo per l'approvazione di politiche tese a favorire determinati gruppi di interesse, sui quali verrebbe *de facto* a cadere il potere decisionale, merita osservare che il fenomeno delle *lobby*, ovvero di gruppi di soggetti capaci di esercitare pressioni sul processo legislativo, rappresenta già oggi una parte fondamentale della dialettica politica: il lobbismo è infatti considerato un aspetto

⁷³ Cfr. A. MORELLI, *Il referendum propositivo: un'analisi costi benefici*, in www.federalismi.it, fasc. n. 6/2019, 20 marzo 2019, p. 9.

⁷⁴ Cfr. G. D'ALESSANDRO, *Audizione presso la Camera dei deputati I commissione – Affari costituzionali, sulle proposte di legge cost. n. 726 (Ceccanti e altri) e n. 1173 (D'Uva e altri)*, documentazione consegnata nel corso delle audizioni svolte dal 3 al 7 dicembre 2018, p. 4. Il contributo è reperibile all'indirizzo https://www.cameraitalia.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/000/533/NOTA_PROF._D_ALESSANDRO.pdf (consultato nel marzo 2019).

⁷⁵ S. CURRERI, *Audizione del prof. Salvatore Curreri presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica seduta del 9 aprile 2019*, p. 4. Il contributo è reperibile all'indirizzo <http://www.lacostituzione.info/wp-content/uploads/2019/04/Audizione-Curreri.pdf> (consultato nell'aprile 2019).

⁷⁶ S. BELLOMIA, *Memoria per l'Audizione nell'ambito dell'esame del Disegno di legge costituzionale 1089*, documentazione consegnata il 13 marzo 2019 p. 4. Il contributo è reperibile all'indirizzo http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/001/377/prof._Bellomia.pdf (consultato il 16 aprile 2019).

⁷⁷ Cfr. G. GUZZETTA, *Guzzetta spiega a Fraccaro come funzionano i referendum in Svizzera*, in www.ilfoglio.it, 8 gennaio 2019, articolo reperibile all'indirizzo <https://www.ilfoglio.it/politica/2019/01/08/news/guzzetta-spiega-a-fraccaro-come-funzionano-i-referendum-in-svizzera-231895/> (consultato nel marzo 2019); S. MARINI, *Memoria per l'Audizione nell'ambito dell'esame del Disegno di legge costituzionale 1089*, documentazione consegnata il 13 marzo 2019, p. 2. La memoria è reperibile all'indirizzo http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/001/373/prof._Porena.pdf (consultato nell'aprile 2019).

⁷⁸ V. ONIDA, *Op. cit.*, p. 3.

ineliminabile del procedimento parlamentare⁷⁹. Non a caso, nella scorsa legislatura (marzo 2017), la Camera dei Deputati ha adottato un Regolamento e un Registro delle lobby⁸⁰ ai fini di regolamentare tale attività. Questo intervento si colloca nel solco tracciato in precedenza da alcune regioni nel senso di istituzionalizzare il fenomeno del *lobbying*. Il riferimento è alla legislazione delle regioni Toscana⁸¹, Molise⁸² e Abruzzo⁸³.

In rapporto al pericolo di plebiscitarismo dell'iniziativa legislativa popolare rinforzata, l'orientamento teorico di cui si discute afferma che se per plebiscito si intende la «trasformazione della consultazione popolare in un'attestazione di fiducia di un uomo, una forza politica, in un (titolare di un) organo costituzionale»⁸⁴, nel caso dell'istituto partecipativo in questione è da escludersi il rischio di una sua strumentalizzazione plebiscitaria in quanto la posta in gioco della consultazione referendaria non è il conferimento della fiducia popolare ai promotori, bensì l'approvazione del progetto di legge concretamente proposto dai cittadini (o, al più, l'effetto politico conseguente al voto favorevole del corpo elettorale nei confronti della proposta).

In generale, asseriscono gli studiosi più critici su questo aspetto, i rischi di plebiscitarismo emergono quando la domanda è calata dall'alto, e in particolare da organi di vertice, mentre nell'iniziativa legislativa rinforzata di cui al progetto A.C. 1173-A la domanda sarebbe costituita dalla medesima proposta di legge sottoscritta dagli elettori, rispettando la caratteristica *bottom up* che gli istituti di democrazia diretta devono avere per essere effettivi strumenti di partecipazione e «non applausi finali alle decisioni del potere costituito»⁸⁵.

8. Il ruolo dei promotori, il numero di firme necessarie per la presentazione della proposta e il quorum strutturale di partecipazione

Uno degli aspetti specifici di maggior interesse della riforma costituzionale qui in commento è il ruolo, che parte della dottrina ha definito «abnorme»⁸⁶, che essa attribuisce ai pro-

⁷⁹ Cfr. M. G. ABATE, *L'attività di lobbying in Italia: i flebili tentativi di una possibile regolamentazione*, in *Diritto.it*, 24 settembre 2009, p. 1. Il contributo è reperibile all'indirizzo <https://www.diritto.it/l-attivita-di-lobbying-in-italia-i-flebili-tentativi-di-una-possibile-regolamentazione/> (consultato nell'aprile 2019).

⁸⁰ Il Registro è disciplinato dalla delibera dell'Ufficio di Presidenza dell'8 febbraio 2017 («Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati»), che definisce le modalità attuative della regolamentazione approvata dalla Giunta per il Regolamento il 26 aprile 2016. Per la consultazione del Registro v. http://www.camera.it/rappresentantiinteressi/registro_rappresentanti.html

⁸¹ Toscana è stata la prima Regione a dettare una specifica disciplina in materia istituzionalizzando il fenomeno lobbistico con la legge regionale n. 5 del 2002.

⁸² Legge regionale n. 24 del 2004.

⁸³ Legge regionale n. 61 del 22 dicembre 2010. Per approfondimenti v. M. C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee ed italiane*, Carocci, Roma, 2011, p. 139 ss.

⁸⁴ M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, *La formazione delle leggi*, tomo I, 2, in *Il Foro Italiano*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2005, p. 140.

⁸⁵ A. PERTICI, *Audizione presso la Camera dei deputati I commissione – Affari costituzionali, sulle proposte di legge cost. n. 726 (Ceccanti e altri) e n. 1173 (D'Uva e altri)*, documentazione consegnata nel corso delle audizioni svolte dal 3 al 7 dicembre 2018, p. 4. Il contributo è reperibile all'indirizzo https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/000/516/NOTA_PROF._PERTICI.pdf (consultato nel marzo 2019)

⁸⁶ U. DE SIERVO, *Op. cit.*, p. 3.

motori nella fase del confronto con la legge alternativa deliberata dalle Camere. Con l'approvazione della proposta, ad essi verrebbe difatti conferito il potere politico di valutare il contenuto e l'incidenza della legge parlamentare e dunque permetterne la promulgazione mediante la rinuncia al *referendum*. In tal modo i promotori verrebbero configurati come veri e propri soggetti politici capaci di incidere sulle scelte del Parlamento, che vedrebbe ridotti drasticamente i suoi poteri.

Ora, se i promotori della proposta di legge d'iniziativa popolare sono probabilmente coloro che meglio conoscono il testo, avendo già valutato determinate scelte di merito e/o le formule giuridiche utilizzate e se è vero che il Comitato dei promotori può essere "parte" in un conflitto fra poteri dello Stato⁸⁷, desta perplessità l'aver consegnato nelle mani degli stessi il potere di rinunciare alla sottoposizione del progetto dei cittadini alla consultazione referendaria. La proposta, infatti, ancorché promossa da tali soggetti, è tale perché sottoscritta da cinquecentomila elettori, ai quali si deve lo sviluppo dell'intero *iter* previsto dalla Costituzione e rispetto ai quali i promotori non hanno alcuna funzione di rappresentanza, non potendo, dunque, decidere per loro⁸⁸.

Come osservato dalla dottrina⁸⁹, la questione si è già posta in termini simili nell'ambito del *referendum* abrogativo per l'ipotesi in cui, nelle more dello svolgimento della consultazione referendaria, il Parlamento modifichi la normativa oggetto del quesito. Anche in questo caso, però, si è sempre ritenuto che non dovessero essere i promotori a decidere, bensì un soggetto terzo, ossia l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di Cassazione, il quale⁹⁰ è tenuto a valutare se la nuova legge abbia modificato i principi ispiratori e i contenuti normativi essenziali di quella oggetto del quesito, dichiarando, in caso di esito positivo di questa verifica, la cessazione delle operazioni referendarie; in caso di esito negativo, lo svolgimento del *referendum* abrogativo sul nuovo testo di legge predisposto dal Parlamento.

Per far fronte alle suddette perplessità, in sede di esame del progetto di riforma da parte del Senato della Repubblica sarebbe forse conveniente emendare il contenuto del progetto AS 1089 da un lato espungendo il riferimento al potere dei promotori di rinunciare alla sottoposizione della proposta popolare al referendum e dall'altro prevedendo che, se all'esito della fase parlamentare le Camere dovessero apportare modifiche al testo presentato dai cittadini, sia rimesso all'Ufficio centrale per il referendum il compito di verificare se il progetto parlamentare contenga comunque i medesimi principi ispiratori ed i contenuti essenziali della proposta di iniziativa popolare. In caso positivo, l'organo in questione sarebbe tenuto a negare lo svolgimento della consultazione referendaria; in caso contrario, si dovrebbe procedere al referendum.

⁸⁷ V. Corte costituzionale, sent. nn. 69/1978; 30/1980; 31/1980; 49/1998; 174/2009.

⁸⁸ Cfr. D. PORENA, Memoria per l'*Audizione nell'ambito dell'esame del Disegno di legge costituzionale 1089*, documentazione consegnata il 13 marzo 2019 p. 12. Il contributo è reperibile all'indirizzo http://www.senato.it/apPLICATION/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/001/373/prof._Porena.pdf (consultato nell'aprile 2019).

⁸⁹ A. PERTICI, *Audizione presso la Camera*, Op. cit. p. 27.

⁹⁰ In forza dell'art. 39 della l. n. 352/1970, come integrato dalla Corte costituzionale con sent. n. 68/1978.

Un secondo elemento specifico del progetto A.C. 1173-A su cui merita soffermarsi è il numero di firme necessario per attivare la procedura rinforzata (500.000), ritenuto da taluno⁹¹ troppo ridotto per un Paese di circa 60 milioni di residenti e capace di avvantaggiare – a scapito del Parlamento – le organizzazioni (ad es. sindacali, partitiche) capaci di organizzare e mobilitare rapidamente una tale frazione del corpo elettorale.

A tal proposito merita rammentare che, in seno all'Assemblea costituente, il numero delle sottoscrizioni di cui all'attuale art. 71 Cost. fu introdotto, non come ostacolo, ma allo scopo di garantire la serietà della proposta. Ciò è confermato dal fatto che, sebbene alla Costituente fossero state avanzate anche proposte per fissare il numero delle firme in una percentuale del corpo elettorale⁹², alla fine si optò per un numero assoluto; e quello di 500.000 pare sicuramente idoneo ad assicurare la serietà della proposta. Anzi, una sua elevazione potrebbe ridurre gli spazi per iniziative di cittadinanza più diffusa, riservando di fatto il monopolio dell'utilizzazione dello strumento di democrazia diretta in discussione alle sole grandi organizzazioni partitiche e sindacali.

Altro aspetto specifico oggetto di discussione in dottrina è il *quorum* strutturale di partecipazione al *referendum*, fissato dal progetto in un quarto degli aventi diritto al voto, ritenuto da una parte degli autori troppo basso e, in quanto tale, capace di trasformare la consultazione referendaria in una «gara tra chi riuscirà meglio a mobilitare il proprio elettorato di riferimento»⁹³. Per questi motivi ne è stato comprensibilmente proposto un innalzamento.

Tuttavia, sul punto è opportuno evidenziare che la riduzione del *quorum*, prevista anche dal «Codice di buona condotta sui *referendum*» della Commissione Venezia (che pure non ha valore precettivo), troverebbe una base in primo luogo nel dibattito Costituente, dove furono sollevati dei dubbi in merito all'introduzione del *quorum* per la validità della consultazione referendaria: certuno, dichiarandosi contrario, faceva presente come «se si considera il *quorum* nel *referendum*, non si potrebbe non considerarlo [anche] nelle elezioni»⁹⁴. In secondo luogo, rinverrebbe fondamento, in via di fatto, osservando la generale diminuzione sostanziale della partecipazione elettorale del popolo italiano (alle ultime elezioni della Camera

⁹¹ U. DE SIERVO, *Op. cit.*, p. 3.

⁹² Durante la seduta del 24 ottobre 1946 della Seconda Sottocommissione per la Costituzione venne proposta la formula «L'iniziativa popolare si esercita mediante la presentazione di un progetto articolato da parte di un decimo (o di un ventesimo) degli elettori».

⁹³ C. PINELLI, *Op. cit.*, p. 3. In senso analogo M. LUCIANI, *Intervista a Massimo Luciani – «Referendum propositivo, non basta il quorum al 25%», in Il Sole 24 Ore*, 19 gennaio 2019, il quale avverte del «rischio che decidano minoranze organizzate».

⁹⁴ Intervento del Presidente Terracini durante la seduta del 17 gennaio 1947 della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione. Egli rilevava inoltre che «Non si comprende perché – egli rilevava – un deputato eletto col voto del trenta per cento degli elettori debba essere riconosciuto come capace di esprimere la volontà di un determinato raggruppamento della popolazione, mentre poi quando il trenta per cento di quel gruppo popolare esprime direttamente la sua volontà, questa non dovrebbe avere valore». Nello stesso senso, nella medesima seduta si espressero gli onorevoli Grieco e Mortati.

dei deputati del 2018 ha partecipato il 72,23% del corpo elettorale, ovvero la più bassa percentuale della storia repubblicana⁹⁵), che in alcune elezioni regionali ha addirittura visto il voto di meno della metà degli aventi diritto⁹⁶.

Chiaramente un abbassamento del *quorum*⁹⁷ potrebbe ragionevolmente produrre una maggiore partecipazione di quella registrata in molti *referendum* abrogativi⁹⁸, dove le percentuali basse sembrano da imputare anche al valore di scelta politica che l'art. 75 Cost., soprattutto per come interpretato negli ultimi anni, finisce per attribuire all'astensione⁹⁹.

9. Il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale e la previsione del rispetto del requisito di omogeneità da parte della proposta popolare

Un penultimo punto su cui vale la pena proporre qualche riflessione è il giudizio di ammissibilità del *referendum* attribuito alla Corte costituzionale dalla proposta di revisione.

In proposito mette conto ricordare che il sindacato di ammissibilità del *referendum* e quello di costituzionalità di una legge sono giudizi differenti tra loro, che non possono (e non devono) essere confusi. Il primo consiste in un controllo preventivo ed astratto che il quesito referendario non violi determinati limiti¹⁰⁰ ed è estranea a tale sindacato qualunque valutazione di merito, anche costituzionale, della normativa su cui è chiesto il *referendum*; l'altro è invece un giudizio successivo e concreto – significativamente influenzato (soprattutto nei giudizi in via incidentale) delle esigenze dell'applicazione e delle suggestioni provenienti dalla realtà fattuale – che si basa su un raffronto di compatibilità tra il contenuto di una legge o atto avente forza di legge e la Carta costituzionale.

⁹⁵ Mentre alle prime elezioni della Camera dei deputati del 1948 partecipò il 92,23% degli aventi diritto, a quelle del 1953 il 92,23 % e quelle del 1976 il 93,39 %, negli ultimi anni notiamo non solo una riduzione rispetto a queste percentuali, ma anche, almeno dal 2006, una costante diminuzione di affluenza alle urne del popolo italiano. Di seguito lo storico (i dati si riferiscono alla Camera dei deputati). 2006: 83,6%; 2008: 80,5%; 2013: 75,1%; 2018: 72,93%.

⁹⁶ Il riferimento è, ad esempio, alle elezioni regionali, svoltesi il 23 novembre 2014, in Calabria, dove i votanti sono stati il 44% degli aventi diritto e soprattutto in Emilia Romagna, dove addirittura la percentuale è stata del 37,71%. Si ricordano anche le elezioni regionali del 31 maggio 2015 in Toscana, dove l'affluenza si assestò al 48, 28%.

⁹⁷ Sugli aspetti positivi dell'attuale soglia del 25% rispetto a quella prevista dal progetto iniziale v. E. PALICI DI SUNI, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale", intervento alla Tavola Rotonda AIC, Roma, 1° marzo 2019, in Osservatorio AIC, fasc. n. 1-2/2019, 12 aprile 2019, p. 213.

⁹⁸ Si ricorsa che nelle tre tornate referendarie abrogative del 2003, 2005 e 2009 (relative nel complesso a dieci quesiti), l'affluenza non ha mai superato la soglia del 25,6%, e in quella del 2009 neppure del 24% (Informazioni tratte da <https://www.istat.it/it/files/2016/12/C11.pdf>).

⁹⁹ Come ricordato nelle pagine precedenti, il progetto A.C. 1173 prevedeva l'eliminazione totale del *quorum*. Sul punto, A. MANGIA, Audizione presso la Camera dei deputati I commissione – Affari costituzionali, sulle proposte di legge cost. n. 726 (Ceccanti e altri) e n. 1173 (D'Uva e altri), documentazione consegnata nel corso delle audizioni svolte dal 3 al 7 dicembre 2018, p. 7, consultato nel marzo 2019 https://www.camera.it/applicazione/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/000/536/MANGIA_-_Osservazioni_documento_Spadacini_riforme.pdf, osserva come l'obiettivo di tale previsione era quello di intervenire sulle prassi degli ultimi anni, che hanno visto quanti si opponevano all'accoglimento del quesito proposto fare attivamente propaganda per l'astensione.

¹⁰⁰ Il controllo che la richiesta referendaria attenga a determinate materie.

Se dunque, come confermato dalla giurisprudenza costituzionale¹⁰¹, i predetti giudizi rispondono a funzioni ben distinte, non sono da trascurare i “danni” che la Corte potrebbe “reca[re] (...) a se stessa”¹⁰² se in sede di ammissibilità operasse un controllo sul modo di essere del quesito e sull’assetto normativo conseguente all’esito positivo del referendum. Un tale intreccio infatti potrebbe avere risvolti negativi sul piano della legittimazione di cui la Consulta ha un incessante bisogno, tanto più che già nell’ambito del giudizio di ammissibilità quest’ultima è costretta sovente ad operare difficili bilanciamenti di valori che, pur essendo fisiologici nelle pronunce di legittimità, nei casi in cui si concentrino sulle richieste referendarie risultano passibili di strumentalizzazioni da parte dell’agone politico¹⁰³.

Data queste premesse, sotto l’aspetto del giudizio di ammissibilità, uno dei limiti espliciti che il progetto A.C. 1173-A detta ai fini dello svolgimento della consultazione referendaria è il rispetto della Costituzione da parte della proposta di iniziativa popolare. La fissazione di un tale limite nell’ambito del sindacato di ammissibilità della Consulta desta perplessità poiché trasforma il giudizio della Corte in un vero e proprio scrutinio di compatibilità costituzionale che, per come tratteggiato dal progetto di riforma, non diverrebbe semplicemente preventivo¹⁰⁴, ma riguarderebbe addirittura una semplice proposta, ossia una legge solo ipotetica ed eventuale (subordinata al verificarsi di due eventi futuri ed incerti: lo svolgimento del *referendum* ed il suo esito positivo)¹⁰⁵. Ciò porrebbe le premesse per un giudizio estraneo all’attuale sistema e strutturato *ad hoc* per le sole proposte da sottoporre a *referendum*¹⁰⁶ ed esporrebbe la Corte al rischio di un insostenibile coinvolgimento in polemiche di natura immediatamente e direttamente politica¹⁰⁷.

¹⁰¹ Si veda Corte cost., sentt. n. 10/1972; 251/1975; 24-26/1981; 26/1987; 63/1990; 45/2000; 46-48/2005; 15-16/2008.

¹⁰² E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, VI edizione, Giappichelli, Torino, 2018, p. 312.

¹⁰³ Sul punto si veda A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, VI edizione, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 360, 370-371; A. CERRI, *Corso di Giustizia costituzionale plurale*, Giuffrè Editore, Milano, 2012, pp. 483 ss.; A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, 2010, Giappichelli, Torino, pp. 230 ss.; G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 496-498.

¹⁰⁴ Cfr. *inter alia* S. CURRERI, *Audizione presso la Camera dei deputati I commissione – Affari costituzionali, sulle proposte di legge cost. n. 726 (Ceccanti e altri) e n. 1173 (D’Uva e altri)*, documentazione consegnata nel corso delle audizioni svolte dal 3 al 7 dicembre 2018, pp. 5, 7, consultato nel marzo 2019 https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/000/508/Testo_scritto_audizione_prof._Curreri-1.pdf; M. LUCIANI, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, intervento alla Tavola Rotonda AIC, Roma, 1° marzo 2019, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 1-2/2019, 12 aprile 2019, pp. 204-205; A. PERTICI, *Il referendum propositivo non è un pericolo ma un’opportunità*, in *Huffingtonpost*, 18 gennaio 2019. L’articolo è reperibile all’indirizzo <https://www.huffingtonpost.it/andrea-pertici/il-referendum-propositivo-non-e-un-pericolo-ma-un-opportunita-a-23645942/> (consultato nell’aprile 2019).

¹⁰⁵ Parla di giudizio di legittimità a carattere preventivo ed astratto G. L. CONTI, *Il futuro dell’archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII Legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018, p. 13.

¹⁰⁶ Cfr. C. PINELLI, *Audizione presso la Camera dei deputati I commissione – Affari costituzionali, sulle proposte di legge cost. n. 726 (Ceccanti e altri) e n. 1173 (D’Uva e altri)*, documentazione consegnata nel corso delle audizioni svolte dal 3 al 7 dicembre 2018, p. 4. Il contributo è reperibile all’indirizzo https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/000/501/NOTA_PROF._PINELLI.pdf (consultato nel marzo 2019).

¹⁰⁷ Cfr. C. FUSARO, *Audizione presso la Camera dei deputati I commissione – Affari costituzionali, sulle proposte di legge cost. n. 726 (Ceccanti e altri) e n. 1173 (D’Uva e altri)*, documentazione consegnata nel corso

Per giunta, in considerazione del fatto che il sindacato della Corte non verterebbe su uno o più parametri specifici, bensì sull'intera Carta costituzionale, tale giudizio potrebbe finire per attribuire al progetto dei cittadini una «patente di costituzionalità», in modo da renderne poi più difficoltosa, una volta che la proposta è divenuta legge, la successiva aggressione.

Come è stato osservato¹⁰⁸, se un controllo di legittimità costituzionale preventivo e astratto volesse mantenersi, sarebbe più opportuno che esso si realizzasse attraverso un ricorso (con conseguente precisa indicazione dell'oggetto e del parametro), proponibile da parte di un determinato numero di parlamentari o eventualmente, a tutela dell'ordinamento, dal governo¹⁰⁹.

Nell'ambito del controllo da parte del Giudice costituzionale, una previsione che suscita particolari dubbi può essere quella che condiziona l'ammissibilità del *referendum* sulla proposta dei cittadini al rispetto del parametro dell'omogeneità di contenuti (v. art. 71, IV, Cost.)¹¹⁰.

Come è noto, quest'ultimo requisito è stato coniato dalla giurisprudenza costituzionale nell'ambito del *referendum* abrogativo ai fini di consentire agli elettori una scelta di voto libera e consapevole¹¹¹. Le perplessità sorgono in quanto, se da un lato il limite dell'omogeneità è stato costruito dalla Corte per far fronte a situazioni in cui i promotori abbiano riunito in un unico quesito parti di leggi diverse, dall'altro si può osservare come la Consulta non abbia generalmente eccepito siffatto limite a fronte di richieste di abrogazione totale di legge (dal divorzio¹¹² all'aborto¹¹³, alla procreazione medicalmente assistita¹¹⁴). D'altronde, l'omogeneità di un testo normativo non necessariamente trova riscontro in quella delle sue singole disposizioni. A suggello di tale ultima considerazione può riprendersi il seguente un esempio proposto in dottrina¹¹⁵: se può affermarsi omogenea una domanda referendaria afferente la normativa che disciplina sia l'attività venatoria che la salvaguardia della fauna, non altrettanto potrebbe dirsi in merito ad un quesito riguardante due articoli, contenuti in una medesima legge, che

delle audizioni svolte dal 3 al 7 dicembre 2018, p. 8, consultato nel marzo 2019 https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/000/515/Memorie_prof._FU-SARO.pdf; G. M. FLICK, *Il referendum propositivo snatura la Costituzione*, in *Il Sole 24 Ore*, 19 gennaio 2019, p. 4.

¹⁰⁸ A. PERTICI, *L'iniziativa popolare*, *Op. cit.*, p. 257.

¹⁰⁹ Un po' come era previsto dall'art. 127 Cost. prima della riforma del 2001.

¹¹⁰ È da notare che il progetto di revisione intende inserire anche un quinto comma all'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1953 secondo cui: «Spetta altresì alla Corte costituzionale dichiarare, prima dell'eventuale rinuncia dei promotori, che la proposta approvata dalle Camere non può essere sottoposta a promulgazione, se non è conforme all'articolo 71, quarto comma, della Costituzione». Pertanto le considerazioni che si faranno sul requisito di omogeneità in riferimento al testo di legge di iniziativa popolare varranno altresì per la proposta parlamentare che ha apportato a quest'ultimo modifiche sostanziali.

¹¹¹ Corte cost., sent. n. 16/1978.

¹¹² Corte cost., sent. n. 10/1972.

¹¹³ Corte cost., sent. n. 26/1981.

¹¹⁴ In relazione alla procreazione medicalmente assistita, la Corte, con sent. n. 49/2005 dichiarò inammissibile il quesito sull'intero testo non sulla base della non omogeneità del contenuto, bensì su quella del diverso limite della legge costituzionalmente necessaria.

¹¹⁵ Cfr. P. CARNEVALE, *A proposito del disegno di legge costituzionale AS n. 1089, in tema di revisione degli artt. 71 e 75 della Costituzione. Prime considerazioni*, Intervento alla Tavola Rotonda AIC, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale", Roma, 1° marzo 2019, in *Osservatorio Aic*, fasc. n. 1-2/2019, pp. 195.

regolassero rispettivamente la caccia e la tutela della fauna. In quest'ultimo caso invero l'elemento ispiratore sarebbe costituito dall'equilibrio garantito alle due istanze contrastanti della normativa unitariamente concepita.

Alla luce di tali considerazioni, si ritiene non acconcio l'inserimento di questo requisito tra quelli previsti per l'ammissibilità della tornata referendaria, potendo semmai mantenere un significato al solo fine di evitare "testi *omnibus*" (che peraltro dovrebbero essere evitati anche in caso di approvazione con procedura parlamentare). Sarebbe quindi opportuno almeno modificare questo limite nel senso di escludere l'ammissibilità nei casi in cui la legge abbia un contenuto «manifestamente disomogeneo»¹¹⁶.

10. L'iniziativa legislativa popolare indiretta nell'esperienza regionale e provinciale

In realtà, l'introduzione di una iniziativa legislativa popolare indiretta non sembra essere un'assoluta novità nell'ordinamento italiano, almeno se guardiamo al livello regionale.

L'art. 123, I comma, secondo periodo, Cost. prevede che gli statuti regionali regolino l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa e del *referendum* sulle leggi.

In attuazione di tale articolo, gli statuti e le leggi delle varie regioni si sono mossi in vario modo ai fini di garantire una partecipazione dei cittadini al procedimento normativo regionale. Di particolare interesse sono quegli statuti e quelle leggi regionali o provinciali che hanno inserito nell'ordinamento regionale o provinciale un rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare ai fini di indurre il relativo organo legislativo ad analizzare la proposta popolare. Il riferimento è alle regioni Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Sardegna e Val d'Aosta, nonché alle province autonome di Trento e Bolzano.

Merita evidenziare che in queste discipline regionali il suddetto rafforzamento prende diverse forme a seconda della capacità che lo statuto di riferimento ha impresso all'iniziativa legislativa popolare ai fini di vincolare le decisioni del Consiglio regionale.

La forma più *soft*, che accomuna Friuli-Venezia Giulia, Lazio e Sardegna, fa riferimento ad un rafforzamento che è stato definito «debole»¹¹⁷, o comunque di mero «sostegno» all'iniziativa legislativa popolare¹¹⁸. Negli statuti di queste tre regioni¹¹⁹ è previsto che, se entro un determinato lasso temporale dalla presentazione di una proposta di legge proveniente dai cittadini il Consiglio regionale non delibera su di essa, il progetto popolare è sottoposto a consultazione referendaria. Allorché questa abbia esito positivo¹²⁰, l'organo legislativo è tenuto a vagliare la proposta sottoposta al corpo elettorale.

Nonostante sia assai improbabile che il Consiglio regionale non dia seguito al testo legislativo sanzionato dagli elettori, non essendo previsto un vero e proprio obbligo di decidere

¹¹⁶ Sulla "non assoluta eterogeneità" si veda Corte cost., sent. n. 28/1993.

¹¹⁷ V. DE SANTIS, *Il referendum approvativo nel nuovo Statuto della Regione Campania*, in *www.federalismi.it*, fasc. n. 7/2009, p. 2.

¹¹⁸ M. GORLANI, *Il referendum propositivo e l'iniziativa popolare: l'esempio nordamericano e la prospettiva delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, fasc. n. 3/2008, p. 473.

¹¹⁹ Il riferimento è all'art. 62 Stat. Reg. Lazio; art. 23 legge regionale 7 marzo 2003, n. 5 – Regione Friuli-Venezia Giulia; art. 4 legge regionale statutaria n. 1 del 10 luglio 2008 – Regione Sardegna.

¹²⁰ Entrambi gli statuti prevedono che la consultazione referendaria sia da considerarsi valida qualora vi partecipi la maggioranza degli aventi diritto al voto e allorché la maggioranza dei votanti si esprima in senso favorevole alla proposta.

sulla proposta formulata dal popolo, non è esclusa l'ipotesi di mera inerzia o di approvazione di una legge a contenuto difforme da parte del Consiglio.

Proprio l'assenza di un vincolo giuridico per l'organo legislativo regionale espone a serie criticità lo strumento predisposto dalle suddette regioni rispetto al principio democratico, giacché, se a fronte di un voto da parte dei cittadini su un progetto di legge da questi predisposto l'organo rappresentativo può liberamente discostarsene, approvando un testo completamente diverso, con un tale sistema il popolo, dall'essere soggetto titolare dell'iniziativa legislativa, viene ad essere ridotto a mero "consulente" dell'organo legislativo.

Quanto a potere di vincolare le decisioni dell'assemblea legislativa, una tipologia intermedia di iniziativa legislativa popolare indiretta associa Campania e Valle d'Aosta. Queste due regioni prevedono, rispettivamente nella Statuto regionale¹²¹ e nella legge regionale 25 giugno 2003 n. 19, che, se una proposta di legge di iniziativa popolare è sottoscritta da un numero determinato di elettori¹²² e presentata al Consiglio regionale, quest'ultimo è tenuto a pronunciarsi nel merito della proposta entro un termine perentorio¹²³, scaduto il quale, se il progetto non è approvato¹²⁴ o è approvato ma con modifiche sostanziali, la proposta legislativa è sottoposta a consultazione referendaria. Qualora il *referendum* abbia un riscontro positivo¹²⁵, il Presidente della Regione è tenuto alla promulgazione della legge e alla sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione.

La forma più incisiva di iniziativa legislative popolare indiretta è prevista dalla legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 novembre 2005, n. 11. La particolarità della relativa disciplina sta nel fatto che la proposta legislativa popolare non deve passare per il Consiglio provinciale, ma è sottoposta direttamente al corpo elettorale tramite consultazione referendaria, la quale, allorché abbia esito positivo¹²⁶, obbliga il Presidente della Provincia a promulgare la relativa legge¹²⁷.

¹²¹ Art. 15 Stat. Reg. Campania; Artt. 12, 13, 14 legge regionale 25 giugno 2003 n. 19 – Regione Val d'Aosta.

¹²² Almeno il 5% degli elettori regionali valdostani; almeno 50.000 elettori campani.

¹²³ Per la regione Val d'Aosta il Consiglio della Valle è tenuto ad esaminare e decidere nel merito la proposta popolare nel termine di 120 giorni dalla relativa assegnazione alle Commissioni consiliari. Per la regione Campania il Consiglio è tenuto ad approvare il progetto di legge popolare entro sei mesi dalla presentazione di quest'ultimo al Consiglio stesso o alla Giunta regionale.

¹²⁴ L'art. 14, comma 1, della legge regionale 25 giugno 2003 n. 19 della Regione Val d'Aosta dispone che non si proceda a referendum qualora il Consiglio abbia approvato la proposta quantomeno nei suoi contenuti essenziali o principi ispiratori.

¹²⁵ I *quorum* partecipativi sono differenti nelle due regioni in discussione. L'art. 14, comma 1, della legge regionale valdostana 25 giugno 2003 n. 19 è prevede che: «La proposta di legge di iniziativa popolare sottoposta a referendum propositivo è approvata se alla votazione partecipa almeno il 50 per cento del numero di votanti alle ultime elezioni regionali precedenti al referendum e se la risposta affermativa raggiunge la maggioranza dei voti validamente espressi». L'art. 16, comma 3, dello Statuto campano dispone che «La proposta è approvata se alla votazione referendaria partecipa la maggioranza degli aventi diritto e sia raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi».

¹²⁶ *Quorum* strutturale: 40 per cento degli aventi diritto alla votazione; *quorum* decisionale: maggioranza dei voti validi favorevoli alla promulgazione della legge di iniziativa popolare.

¹²⁷ Da questo schema si differenzia la normativa introdotta dalla legge provinciale della Provincia autonoma di Trento n. 3 del 2006, la quale prevede una forma di *referendum* meno incisiva, attraverso cui viene proposto un quesito e, in caso di esito positivo, gli organi provinciali adottano entro tre mesi le iniziative e i provvedimenti per l'attuazione dei risultati del *referendum*. Detta legge, tuttavia, non chiarisce esattamente gli effetti dell'esito

Quest'ultimo sistema manifesta seri problemi dacché non realizza alcuna forma di collaborazione tra la democrazia diretta e democrazia rappresentativa, ma, anzi, può determinare conflitti e scontri tra esse, dal momento che dà la possibilità al corpo elettorale di *bypassare* l'organo legislativo ed attivare un *referendum* su un determinato testo di legge.

È da notare che tutte le disposizioni regionali e provinciali citate in questo paragrafo contengono limiti di ammissibilità del *referendum* con riferimento ad alcuni settori, quali ad esempio la materia tributaria, finanziaria e di bilancio¹²⁸.

11. Uno sguardo comparatistico: l'iniziativa legislativa popolare indiretta nell'ordinamento svizzero e californiano

Infine, per comprendere meglio il funzionamento dell'iniziativa legislativa popolare indiretta, nonché le sue concrete prospettive applicative, può essere di aiuto rivolgere un rapido sguardo in chiave comparata agli ordinamenti che già conoscono e utilizzano da tempo questo istituto di democrazia diretta. Il riferimento è all'ordinamento elvetico e californiano.

Per quanto concerne l'esperienza svizzera, il relativo ordinamento prevede un'iniziativa legislativa rinforzata per la modifica della Costituzione, ma non per l'introduzione o la modifica di una legge federale.

In particolare, la Carta fondamentale elvetica del 1848 conferisce il diritto a centomila elettori di chiedere al Parlamento la revisione parziale della Costituzione tramite un testo elaborato (ipotesi più frequente) o una proposta generica¹²⁹.

L'art. 139, comma 3, della Costituzione attribuisce all'Assemblea federale¹³⁰ il controllo circa il rispetto dei principi di unità della forma e della materia, nonché le disposizioni cogenti del diritto internazionale. Se tale organo ritiene l'iniziativa popolare conforme ai suddetti principi, il Parlamento federale può: a) elaborare la revisione parziale nel senso dell'iniziativa e sottoporla al corpo elettorale tramite referendum; b) respingere il progetto dei cittadini e sottoporlo a consultazione referendaria; c) rifiutare la proposta popolare e decidere di contrapporre un altro progetto.

Nell'ipotesi *sub. c)*, il Parlamento propone una diversa modifica della Costituzione e, se i promotori dell'iniziativa non rinunziano alla proposta, il *referendum* è indetto sia sul controprogetto che sull'iniziativa popolare.

positivo del referendum, tanto che M. PICCHI, *Modelli di governance regionale: i referendum rapporti regione-società civile*, in *Issirfa.it*, 2006, p. 392, lo definisce come «*referendum sostanzialmente di indirizzo*».

¹²⁸ Vedi art. 4, legge 7 marzo 2003, n. 5 – Friuli Venezia Giulia; art. 17, legge regionale 25 giugno 2003, n. 19 – Valle d'Aosta; art. 15 Statuto della Regione Campania; art. 5 Legge 18 novembre 2005, n. 11 – Provincia di Bolzano; art. 63 Statuto Regione Lazio; art. 5, Legge Regionale Statutaria 10 luglio 2008, n. 1 – Regione Sardegna.

¹²⁹ Art. 139 della Costituzione elvetica.

¹³⁰ Il Parlamento svizzero è composto da due Camere: il Consiglio nazionale (200 seggi) e il Consiglio degli Stati (46 seggi). Nel Consiglio nazionale i seggi sono distribuiti proporzionalmente alla popolazione dei cantoni, per il Consiglio degli Stati ogni cantone ha diritto a due seggi, per i semicantoni un seggio. Ogni decisione del dell'Assemblea federale deve essere approvata da entrambe le Camere (bicameralismo paritario).

Come detto, in tutte le suddette ipotesi l'iniziativa dei cittadini è sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni (salvo che i promotori non vi rinunzino) ed affinché la proposta sia approvata, l'art. 142 della Costituzione elvetica richiede la c.d. doppia maggioranza, ovvero l'approvazione della maggioranza del corpo elettorale e dei Cantoni (in tutto 26).

Nel caso in cui la maggioranza dei votanti e dei cantoni sia favorevole tanto al progetto popolare quanto a quello parlamentare, determinante è la c.d. domanda risolutiva posta sulla scheda di voto. Rispondendo a siffatta domanda, i votanti indicano se, nel caso in cui entrambi i progetti siano approvati, preferiscono l'iniziativa popolare o il controprogetto¹³¹.

Ai sensi dell'art. 139b, comma 3, della Costituzione, entra in vigore il progetto a cui la maggioranza dei votanti e dei cantoni ha dato la preferenza nella domanda risolutiva. Non è previsto né *quorum* strutturale né decisionale¹³².

Dato che la formulazione originaria del disegno di legge n. 1173-A richiama quasi integralmente la disciplina elvetica appena esaminata, nei confronti di quest'ultima può farsi valere la principale critica mossa dalla dottrina nei confronti della scelta di sottoporre a *referendum* il testo di iniziativa popolare, accanto a quello di iniziativa parlamentare. Il riferimento è al rischio di innescare una contrapposizione tra logica della democrazia rappresentativa e istanze di una democrazia diretta ed immediata, che potrebbero snaturare il «destino rappresentativo»¹³³ del sistema democratico¹³⁴.

Prima di passare ad analizzare come lo Stato della California ha modulato in Costituzione l'iniziativa legislativa rafforzata, è utile fare una panoramica generale degli stati nordamericani che hanno disciplinato al loro interno, seppur in diverse forme, lo strumento dell'*initiative*.

¹³¹ L'art. 76 della Legge svizzera sui diritti politici del 17 dicembre 1976 (Stato 1° novembre 2015) dispone che «Se l'Assemblea federale adotta un controprogetto, ai votanti sono poste sulla stessa scheda tre domande. Ogni votante può dichiarare senza riserve: a.se preferisce l'iniziativa popolare al diritto vigente; b.se preferisce il controprogetto al diritto vigente; c. quale dei due testi dovrà entrare in vigore nel caso in cui Popolo e Cantoni li abbiano preferiti entrambi al diritto vigente.

La maggioranza assoluta è accertata separatamente per ogni domanda. Non è tenuto conto delle domande lasciate senza risposta.

Se risultano accettati sia l'iniziativa sia il controprogetto, è determinante l'esito della terza domanda. Entra in vigore il testo che, secondo le risposte a questa domanda, ha raccolto il maggior numero di voti del Popolo e dei Cantoni.

¹³² È interessante notare come l'impostazione dell'originario progetto di riforma costituzionale A.C. 1173 (d'Uva e altri) si ispirava al modello di iniziativa legislativa rinforzata prospettato dalla costituzione elvetica.

¹³³ M. LUCIANI, *Iniziativa legislativa e referendum...*, cit., p. 201.

¹³⁴ Cfr. G. GRASSO, *La balestra di Guglielmo Tell e l'iniziativa legislativa popolare. Note minime a proposito del disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum. Intervento alla Tavola Rotonda AIC, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale", Roma, 1° marzo 2019, in Osservatorio AIC, fasc. n. 1-2/2019, 12 aprile 2019, p. 247; C. FUSARO, Op. cit. pp. 9-10; M. LUCIANI Audizione presso la Camera dei deputati I commissione – Affari costituzionali, sulle proposte di legge cost. n. 726 (Ceccanti e altri) e n. 1173 (D'Uva e altri), documentazione consegnata nel corso delle audizioni svolte dal 3 al 7 dicembre 2018, p. 2 ss.. Consultato nel marzo 2019: https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/000/517/NOTA_PROF._LUCIANI.pdf; A. MORRONE, *Audizione...*, cit. pp. 3-4; G. TARLI BARBIERI, Op. cit., p. 4.*

È necessaria una premessa: nessuna tipologia di iniziativa legislativa rinforzata è prevista nella Costituzione federale americana, né nel testo originario, né nei successivi emendamenti. Ciò è coerente con l'impostazione dei Padri costituenti¹³⁵ di non prevedere forme di partecipazione diretta del corpo elettorale alla determinazione delle politiche nazionali¹³⁶.

Se da una parte nell'ordinamento federale la situazione è rimasta immutata dal 1787 ad oggi, dall'altra l'istituto dell'*initiative* ha trovato, nelle varie forme, ampio spazio nelle Costituzioni statali. Ad oggi, dei cinquanta Stati federati, ventiquattro¹³⁷ autorizzano l'iniziativa legislativa rinforzata all'interno della propria Carta fondamentale, seppur in maniera differente da Costituzione a Costituzione¹³⁸.

Con specifico riferimento allo Stato della California, la Costituzione del 1849 prevede due diversi tipi di iniziativa legislativa popolare¹³⁹: quella diretta, per l'implementazione delle politiche pubbliche statali, e quella indiretta, per le amministrazioni locali (città, contee e distretti speciali).

La principale differenza sta nel fatto che nella prima il progetto di legge dei cittadini è sottoposto al corpo elettorale senza il passaggio dall'organo legislativo; nella seconda, la condizione affinché la proposta sia demandata al voto popolare è che non sia presa in esame dal Parlamento¹⁴⁰.

Con l'iniziativa indiretta a livello locale¹⁴¹ gli elettori redigono il progetto di legge, fanno circolare la richiesta per la raccolta delle firme necessarie a raggiungere la soglia di adesioni prevista dalla Costituzione e, una volta ottenuto il *quorum* delle firme richieste, sottopongono il provvedimento al voto dell'organo legislativo locale affinché diventi legge. A questo punto l'ente rappresentativo ha tre alternative: a) approvare la proposta dei cittadini; b) non approvare il progetto; c) sostituire il testo con una propria proposta alternativa.

Nell'ipotesi *sub a*), all'approvazione della proposta da parte del Parlamento seguirà la promulgazione della legge. Nel caso *sub b*) il progetto popolare sarà demandato al voto po-

¹³⁵ Soprattutto Adams e Madison.

¹³⁶ Secondo i *Funding Fathers*, la struttura federale dello Stato era infatti assicurava di per sé una diffusa partecipazione dei cittadini alla vita democratica del paese, sia pur espressa attraverso dei rappresentanti negli organi deliberativi e rappresentativi.

¹³⁷ Tra di essi: Arizona, Alaska, Arkansas, California, Colorado, Florida, Idaho, Maine, Michigan, Massachusetts, Montana, Missouri, Nebraska, Nevada, New Jersey, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, South Dakota, Texas, Utah, Washington, Wyoming. Informazioni tratte dall'indirizzo: [http://www.iandrinstitute.org/docs/IRI%20Initiative%20Use%20\(1904-2018\).pdf](http://www.iandrinstitute.org/docs/IRI%20Initiative%20Use%20(1904-2018).pdf). (consultato nel marzo 2019).

¹³⁸ Nei vari Stati federati l'*initiative* può avere ad oggetto sia emendamenti costituzionali, sia leggi statali. In alcuni Stati l'*initiative* è diretta (la proposta popolare è sottoposta al voto popolare senza il passaggio parlamentare), in altri indiretta (il progetto dei cittadini è sottoposto al corpo elettorale solo nel caso in cui non venga preso in esame dall'organo legislativo). In materia M. GORLANI, *Op. cit.*, p. 484, propone un'interessante classificazione, affermando che la disciplina del potere di *initiative* si differenzia da Stato a Stato in base: 1) alla percentuale di elettori richiesta per la partecipazione della proposta; 2) alla distribuzione territoriale dei richiedenti all'interno dello Stato; 3) ai limiti di ammissibilità; 4) alla proponibilità della proposta in caso di rigetto.

¹³⁹ Art. IV, § 1, Costituzione dello Stato della California.

¹⁴⁰ Cfr. S. GREENBERG, *The Scope of the Initiative and Referendum in California*, in *54 California Law Review*, 1966, pp. 1719-1720.

¹⁴¹ Vedi *California Elections Code* §§ 3708, 3711 (counties); *California Election Code* §§ 4011-12 (cities); *California Election Code* § 5153 (special districts).

polare per la sua approvazione o il suo rigetto. Nell'ipotesi *sub c)* il controprogetto parlamentare è sottoposto a consultazione referendaria contemporaneamente all'originaria iniziativa popolare¹⁴².

Pur con le dovute approssimazioni, l'istituto partecipativo californiano previsto a livello locale, nei suoi meccanismi di funzionamento è assimilabile al meccanismo disciplinato dalla Costituzione svizzera¹⁴³, nonché, eccettuata la possibilità circa la suddetta contemporanea sottoposizione al corpo elettorale del progetto dei cittadini e dell'organo legislativo, dallo Statuto della Regione Campania e dalla legge regionale 25 giugno 2003 n. 19 della Regione Valle d'Aosta, che presuppongono, prima di sottoporre la proposta al corpo elettorale, la previa valutazione negativa da parte dell'organo legislativo.

In relazione all'iniziativa diretta, l'art. II § 8 della Costituzione della California attribuisce ai cittadini il diritto di iniziativa propositiva (*proposition*), ovvero di sottoporre direttamente al corpo elettorale una proposta di legge ordinaria (*statutory*) o costituzionale (*constitutional*).

In prima battuta il progetto di legge, che può riguardare qualsiasi materia, con il solo vincolo della unità dell'oggetto (*single subject rule*), deve essere presentato al Segretario di Stato; successivamente è sottoposto al controllo dell'autorità giurisdizionale (*attorney general*), che esamina – *inter alia* – il rispetto del predetto limite da parte della proposta¹⁴⁴ e provvede alla sintesi di quest'ultima ed all'assegnazione del titolo¹⁴⁵.

Andate a buon fine tali operazioni, il Segretario di Stato sottopone il progetto alla pubblica sottoscrizione per un periodo non superiore a 150 giorni. Se entro questo termine un determinato numero di cittadini¹⁴⁶ aderisce al testo di iniziativa popolare, la proposta verrà sottoposta al giudizio degli elettori durante le successive elezioni per il Governatore dello Stato o per le primarie.

La proposta è approvata se riceve il voto favorevole della maggioranza dei voti espressi.

Dopo l'approvazione, la Camera dei Rappresentanti dello Stato può apportare modifiche alla legge di rango primario (art. II, § 10, lett. c, Cost.). Se invece si tratta di legge costituzionale, per la relativa modificazione è necessario un'apposita consultazione referendaria¹⁴⁷.

La proposta approvata è, in ogni caso, sindacabile in sede giurisdizionale e può essere successivamente annullata.

L'iniziativa legislativa popolare diretta prevista a livello statale presenta assonanze con il meccanismo disciplinato dalla legislazione della Provincia autonoma di Bolzano (che, come

¹⁴² Cfr. S. RODRIQUEZ, *I limiti della democrazia diretta. L'iniziativa popolare nell'esperienza svizzera e statunitense, con uno sguardo all'Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, pp. 481-481

¹⁴³ E dunque ne condivide gli aspetti problematici evidenziati dalla dottrina (v. p. 26).

¹⁴⁴ Art. II § 8 della Costituzione dello Stato della California. Della «*Single - subject rule*» e delle pronunce su di essa da parte della Corte dello Stato della California vedi W. B. FISCH, *Constitutional Referendum in the United States of America*, Vol. 54, 2006, pp. 501-503.

¹⁴⁵ Destinati a figurare sull'opuscolo informativo ufficiale da predisporre per la consultazione referendaria.

¹⁴⁶ 5% del numero dei votanti alle ultime elezioni per il governatore dello Stato se si tratta di legge ordinaria; 8% nel caso di emendamento costituzionale.

¹⁴⁷ Cfr. *Dossier n. 72/2, Iniziativa legislativa popolare e referendum*, Note sul disegno di legge approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati, A. S. n. 1089, Servizio studi del Senato della Repubblica 6 marzo 2019, pp. 92-93.

visto, prevede la diretta sottoponibilità al corpo elettorale di una proposta di legge al fine della sua approvazione, senza alcuna mediazione da parte degli organi rappresentativi) e ne condivide le criticità sottolineate nel paragrafo precedente.

12. Conclusioni

In termini di una valutazione complessiva del progetto di revisione costituzionale A.C. 1173-A, preme dare una risposta al quesito posto nell'introduzione del presente contributo: la nuova disciplina che rafforza l'iniziativa legislativa popolare soddisfa gli obiettivi che i proponenti hanno inteso perseguire? In altre parole, l'inserimento nell'ordinamento italiano dell'iniziativa popolare indiretta, così come definita dal progetto in questione, può considerarsi uno strumento capace di porre rimedio al (grave) problema del «*senso di sfiducia*» dei cittadini verso le istituzioni rappresentative, che si è tradotta «*disimpegno e disaffezione verso la vita pubblica*»?

Ai fini di fornire questa risposta, possono probabilmente essere utilizzati anche elementi risultanti dalla breve analisi condotta rispetto alle esperienze della Confederazione elvetica e dello Stato federato della California, pur dovendosi sempre considerare che ciascun ordinamento ha, nella sua complessità, specificità che non consentono la mera trasposizione degli elementi ivi previsti. Infatti, pur in una sostanziale condivisione dell'utilità, sono emerse certamente alcune criticità.

Per quanto riguarda il controllo sui limiti di ammissibilità della consultazione referendaria, ancorché migliorabile, la scelta della proposta in commento di attribuire tale ruolo in capo alla Corte costituzionale fornisce (anche alla luce di quanto previsto per il *referendum* abrogativo) maggiori garanzie per l'ordinamento rispetto a quella di affidare tale funzione in capo all'organo legislativo, come prevede la Costituzione della Svizzera (art. 39, comma 3). Da questo punto di vista è invece apprezzabile la previsione della Carta costituzionale californiana di sottoporre all'esame *dell'attorney general*, ossia all'autorità giurisdizionale, l'esame della formula della proposta.

Questo aspetto si collega alle osservazioni condotte nei confronti del vincolo di omogeneità della proposta, disposto sia dalla riforma costituzionale in parola (nuovo art. 71, IV, Cost.) sia dalla Costituzione elvetica (art. 139, comma 3 Cost.) e californiana (art. II § 8). Nonostante tali previsioni, molto probabilmente a causa delle conseguenze negative che sarebbero derivate da una interpretazione troppo rigida di tale requisito, l'applicazione materiale del vincolo dell'unità dell'oggetto ha comunque consentito, soprattutto in California, la presentazione di proposte legislative dal testo esteso ed articolato. Anche in virtù di tale esperienza, può considerarsi opportuna la proposta tratteggiata nel par. 8 di modificare questo limite nel senso di escludere l'ammissibilità nei casi in cui la legge abbia un contenuto «manifestamente disomogeneo».

Come visto nel par. 8, un ulteriore aspetto problematico concerne il potere di rinuncia dei promotori alla proposta di iniziativa popolare. Rispetto a tale profilo, preme ricordare che l'art. 73 della legge federale svizzera sui diritti politici del 17 dicembre 1976 prevede che il comitato di iniziativa possa sottoscrivere una dichiarazione di ritiro che "per essere vincolante,

deve essere firmata dalla maggioranza assoluta dei membri dei comitati d’iniziativa aventi ancora diritto di voto¹⁴⁸. Siffatta decisione, presa – al più – da ventisette persone¹⁴⁹, è capace di vincolare i 100 mila sottoscrittori dell’iniziativa, un numero che, su una popolazione che si aggira intorno ad 8 milioni e mezzo di abitanti, risulta essere assai elevato. Se anche, come è stato detto, tale assetto “non ha mai comportato grossi problemi”¹⁵⁰ in territorio elvetico, la scelta portata avanti dalla riforma costituzionale di trapiantare un tale meccanismo nel nostro Paese non sembra felice, giacché i promotori non hanno nessuna funzione di rappresentanza nei confronti di coloro (almeno 500mila elettori) che sottoscrivono la proposta di legge e, pertanto, non dispongono di alcun potere di decidere per loro conto.

Ciò premesso, e ferme restando la necessità di apportare miglioramenti al testo proposto, sia per quanto concerne il potere conferito ai promotori, sia con riferimento al controllo di ammissibilità della Corte circa il quesito referendario e al sindacato della Consulta in merito al rispetto del requisito dell’omogeneità della proposta di iniziativa popolare (vedi *supra* par. 8.), alla luce di quanto evidenziato nel presente articolo può dirsi che la proposta di revisione costituzionale in discussione soddisfa le finalità che si è posta, nella misura in cui stabilisce un metodo efficace per assicurare che le proposte dei cittadini siano prese in considerazione dal Parlamento ed evita che questi ultimi si esprimano soltanto ogni cinque anni. In un sistema democratico – pur basato sulla rappresentanza – utile anche al fine di realizzare una migliore mediazione degli interessi, i cittadini devono avere la possibilità di integrare e correggere le scelte dei loro rappresentanti attraverso gli istituti di democrazia diretta¹⁵¹. Da questo punto di vista, l’iniziativa legislativa indiretta che si vuole introdurre non risulta essere qualcosa di ever-sivo o rivoluzionario rispetto all’attuale assetto istituzionale, poiché sembra rispettare appieno i principi fondamentali e realizzare una forma di collegamento tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa che concede ampio spazio alla prima, così da conferire nuova linfa ad uno strumento, l’iniziativa legislativa popolare, che, pur disciplinato dalla Costituzione, è stato troppo a lungo trascurato dal Parlamento, contribuendo ad ampliare lo iato tra base sociale e ceto politico.

Nel solco di tale ragionamento, il rafforzamento dell’iniziativa legislativa popolare sembrerebbe poter contribuire a colmare quel *deficit* di legittimazione che si è venuto a creare negli ultimi anni nei confronti delle assemblee elettive. Nel medesimo senso, l’istituto partecipativo di cui si discute potrebbe fungere da strumento di integrazione, stimolo e correzione dell’attività legislativa della Camere, inducendo il Parlamento a considerare con maggiore attenzione le istanze provenienti dalla società ed assumere decisioni che siano maggiormente in sintonia con i bisogni dei cittadini. Tutto ciò potrebbe portare ad un fondamentale risultato, ossia di far

¹⁴⁸ La legge è reperibile all’indirizzo: <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19760323/index.html> (consultato nell’aprile 2019).

¹⁴⁹ Ai sensi dell’art. 68, lett. e della legge sui diritti politici, il comitato di iniziativa deve essere composto da almeno sette (ma non più di ventisette) elettori aventi diritto.

¹⁵⁰ G. GRASSO, *cit.*, p. 249.

¹⁵¹ In tema si veda N. URBINATI, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Donzelli Editore, Roma, 2009, pp. 16-17.

riacquistare ai cittadini la fiducia non soltanto nei confronti del Parlamento quale organo legislativo, ma più in generale nell'intero sistema rappresentativo che caratterizza le nostre istituzioni politiche.

Il raggiungimento di tale obiettivo dovrà passare inevitabilmente mercé l'abbandono del vecchio modo di guardare al rapporto tra democrazia diretta e rappresentativa come due fattori che «*in eterno verranno a li due cozzi*»¹⁵², per accedere ad una nuova visione che, al contrario, li veda come «*due [elementi] che 'nsieme vanno*»¹⁵³ e, in armonia, insieme si completano.

I tempi per questo cambio di prospettiva potrebbero essere maturi.

¹⁵² D. ALIGHIERI, *Inferno*, canto VII, verso 55.

¹⁵³ D. ALIGHIERI, *Inferno*, canto V, verso 74.