

Il mito di Sisifo. Iniziativa dei cittadini nell'ambito delle proposte di riforma costituzionale *

Neliana Rodean **
(29 aprile 2015)

1. Nell'affrontare e intraprendere un nuovo percorso con rinnovata energia, la riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi prende in considerazione, tra i vari aspetti, anche quello alquanto controverso delle democrazie contemporanee, ossia l'effettività della partecipazione popolare al processo decisionale. Con questa riforma si tenta la riviviscenza dei classici meccanismi di intervento "diretto" del popolo nell'*iter* legislativo, l'iniziativa e il referendum, e si adoperano mutazioni che riconducono al superamento dell'assetto partecipativo di carattere propositivo¹.

Inizialmente, il progetto di revisione costituzionale non riportava nessun cambiamento agli strumenti di democrazia diretta, ma poi, a seguito dei dibattiti in Commissione, il tema della partecipazione popolare viene riconsiderato allo scopo di migliorare la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. Ebbene, in coerenza con gli obiettivi del piano riformatore, gli strumenti di democrazia diretta sono stati riformulati e ricollocati all'interno dell'architettura istituzionale che si vuole rinnovare, tenendo conto della loro adeguatezza e i loro mutamenti rispetto alla configurazione classica².

La nuova formulazione dell'art. 71 Cost. proposta dal disegno di legge costituzionale valorizza l'istituto dell'iniziativa delle leggi trasformandolo da un semplice strumento propositivo in uno di autentico coinvolgimento e effettiva partecipazione dei cittadini all'esercizio della funzione legislativa, o meglio, della funzione integrativa delle regole ordinarie che disciplinano i processi normativi e che fanno capo al potere decisionale degli organi che ne sono costituzionalmente investiti. Per di più, la riforma costituzionale proposta dal Governo interviene sulla

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ La valenza propositiva degli interventi popolari si riscontra sia nella formazione della legge costituzionale (vd. l'eventuale referendum approvativo nel quadro del procedimento di revisione costituzionale), sia di una legge formale (la c.d. iniziativa legislativa popolare), piuttosto che nell'ambito del referendum abrogativo, anche se in quest'ultimo caso la dinamica propositiva viene completata dall'elemento decisorio della consultazione dell'elettorato sull'abrogazione della norma vigente proposta proprio dai cittadini e che nel caso di esito positivo origina una nuova fonte di diritto equivalente ad una legge promanante dall'organo titolare della sovranità popolare. Secondo D. Butler e A. Ranney (*Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C., 1978, 13 ss) il referendum abrogativo fa parte della categoria dell'iniziativa popolare piuttosto che a quella del referendum in quanto il corpo elettorale è chiamato a pronunciarsi su una proposta proveniente da una frazione dell'elettorato. Lo stesso pensiero condividono T. Freixes Sanjuán e E.-M. Poptcheva (*Iniciativa legislativa popular: estudio comparativo de la situación legal en los estados miembros de la Unión Europea y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la UE*, *Pliegos de Yuste: revista de cultura y pensamiento europeos*, 2009, (1) 9-10: 37-46, ora in AA.Vv., *Constitucionalismo multinivel y relaciones entre Parlamentos: Parlamento europeo, Parlamentos nacionales y Parlamentos regionales con competencias legislativas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013) nel classificare le tipologie delle iniziative dei cittadini.

² F. Cuocolo, *Iniziativa legislativa*, Enciclopedia del Diritto, XXI, Milano, 1971, 610-611.

dimensione propositiva della partecipazione popolare trovata nella disciplina del referendum abrogativo ex art. 75 Cost.

Entrando nel merito delle disposizioni relative all'iniziativa legislativa contenute all'art. 11 del d.d.l., lo strumento partecipativo risulta alquanto rafforzato. Innanzitutto, il primo comma dell'art. 71 Cost. viene novellato con un nuovo paragrafo che inserisce una sorta di "obbligatorietà" in capo alla Camera dei deputati: essa dovrà procedere, entro il termine di sei mesi, all'esame di un disegno di legge qualora il Senato della Repubblica, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, lo richieda³. Pur conservando la stessa prescrizione del primo comma dell'art. 71 Cost. relativo alla titolarità dell'iniziativa delle leggi, in combinato disposto con l'art. 23 del d.d.l. governativo, che abroga l'art. 99 Cost. e che riguarda la soppressione del CNEL, il diritto di iniziare un procedimento legislativo viene ridimensionato.

Nel regolare l'istituto di iniziativa delle leggi di derivazione popolare, il secondo comma dell'art. 11 del disegno di legge costituzionale propone modifiche più significanti: a) viene modificato il *quorum* di rappresentatività, aumentando l'attuale quantità di «cinquantamila» firme dei cittadini aventi diritto di voto necessarie per l'avvio del procedimento a «centocinquantamila»⁴; b) viene aggiunto il principio garantista per rendere effettivo l'esame e la deliberazione finale sui progetti di legge popolare, pur «nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari»⁵; c) viene inserito un terzo comma volto a rafforzare le potenzialità propositive connettendo lo strumento d'iniziativa dei cittadini ai referendum popolari propositivi e d'indirizzo e individuando altre forme di consultazione, ivi previste le formazioni sociali⁶.

Nonostante alcune proposte emendative⁷ il medesimo testo del d.d.l. arrivato alla Camera è ritornato al Senato lo scorso marzo per la seconda lettura.

³ Nel testo originale del AS-1429 tale disposizione era contenuta all'art.9: «Il Senato della Repubblica può, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, richiedere alla Camera dei deputati di procedere all'esame di un disegno di legge. In tal caso, la Camera dei deputati procede all'esame e si pronuncia entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato della Repubblica».

⁴ In Commissione furono adottate le modifiche all'art. 71 Cost. delineate con l'approvazione dell'emendamento 9.1000 (testo 2), che innalzava a duecentocinquantamila le sottoscrizioni necessarie per la presentazione di proposte di legge di iniziativa popolare e al contempo inseriva la nuova disposizione secondo quale "la discussione e la deliberazione conclusiva sulle proposte di legge d'iniziativa popolare sono garantite nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari". Successivamente, in Aula, l'art. 9, diventato art.11, fu approvato con l'accoglimento del l'emendamento dei relatori in base al quale il numero delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle proposte popolari è stato abbassato a centocinquantamila.

⁵ L'altra novella dell'emendamento 9.1000 (testo 2).

⁶ Comma aggiunto al testo approvato al Senato in prima lettura: «Al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche, la legge costituzionale stabilisce condizioni ed effetti di referendum popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali. Con legge approvata da entrambe le Camere sono disposte le modalità di attuazione».

L'altra novità prevista dal progetto costituzionale riguarda l'art. 15 che regola il referendum abrogativo. Originariamente, sembrava restare inalterata la disposizione inerente al referendum abrogativo e il testo delle riforme arrivato in Commissione a Palazzo Madama non prevedeva modifiche per l'art. 75 Cost. In seguito, in fase di discussione parlamentare, sia in Commissione che in Aula, le norme furono cambiate. È stato introdotto un doppio quorum: fermo restando la necessità di raccogliere cinquecentomila sottoscrizioni (oltre la titolarità in capo a cinque Consigli regionali) per indire un referendum abrogativo⁸, il quorum di partecipazione per la validità delle consultazioni popolari attualmente previsto, ossia la maggioranza degli aventi diritto al voto, rimane invariato qualora la richiesta provenga da un numero di elettori superiore a cinquecentomila ma inferiore a ottocentomila, però viene abbassato – la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni e non maggioranza degli aventi diritto – nel caso in cui vengano raccolti i sostegni di ottocentomila elettori.

La maggior parte degli emendamenti proposti alla Camera vertono sulla maggioranza richiesta per la validità del referendum abrogativo⁹.

L'art. 15 della riforma costituzionale, come modificato dall'emendamento dei relatori¹⁰, oltre al doppio quorum e al doppio numero di firme richieste, non prevede più, come invece inizialmente previsto nel testo uscito dai lavori della Commissione Affari costituzionali del Senato, il giudizio preventivo di ammissibilità da parte della Consulta una volta raggiunta la metà delle firme necessarie, e cioè quattrocentomila

⁷ L'emendamento 11.400 proponeva di aggiungere al terzo comma il periodo: «Su iniziativa di almeno 500.000 elettori possono essere presentati alle Camere disegni di legge redatti in articoli, affinché siano esaminati ai sensi dell'articolo 70, primo comma. Ciascun disegno di legge, qualora le Camere non ne concludano l'esame entro sei mesi ovvero lo respingano è sottoposto a referendum popolare deliberativo. Una legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme, i termini di presentazione e i limiti di ammissibilità dei disegni di legge di cui al primo comma e le modalità di attuazione del referendum deliberativo». L'emendamento 11.200 proponeva il vincolo di votazione finale sui progetti di legge entro dodici mesi dalla loro presentazione e che, in caso di inerzia del legislatore, su richiesta sottoscritta da almeno cinquecentomila elettori, essa sia sottoposta a referendum popolare per la approvazione. Inoltre aggiungeva inammissibilità del referendum per le leggi costituzionali.

⁸ L'emendamento 15.5000 (testo 2), presentato dai relatori ed accolto dall'Aula, riporta a cinquecentomila il numero delle firme (il testo della Commissione lo aveva fissato a ottocentomila) e sostituisce il quarto comma con il seguente: «La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto o, se avanzata da ottocentomila elettori, la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.»

⁹ Si vedano gli emendamenti 15.5, 15.23, 15.680. Addirittura la proposta emendativa 15.28 inseriva l'obbligatorietà della Camera di pronunciarsi entro sei mesi (inizialmente dodici) e disciplinava il referendum propositivo: «La proposta soggetta a referendum propositivo è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi e se ha partecipato alla votazione un numero di elettori almeno pari alla maggioranza degli elettori (1/10) che hanno partecipato all'ultima elezione della Camera dei deputati. Il Parlamento procede, entro i tre mesi successivi alla data dello svolgimento del referendum, all'approvazione del progetto di iniziativa popolare. Non è ammesso il referendum propositivo per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto. La legge determina le modalità di attuazione del referendum propositivo.»

¹⁰ Inizialmente i relatori avevano proposto un milione di firme.

sottoscrizioni raccolte. Inoltre, la nuova norma ripropone i limiti alle materie oggetto di consultazione, disponendo ora che il referendum abrogativo non può essere ammesso per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e indulto, di autorizzazione a ratifiche di trattati internazionali e che il quesito dovrà riguardare «l'abrogazione totale o parziale di una legge o un atto avente forza di legge»¹¹.

Infine, rimane identico il rinvio operato dal vigente testo costituzionale ad una apposita legge costituzionale che determina le modalità di attuazione dei referendum (tenendo presente dell'introduzione nell'ordinamento dei due nuovi strumenti referendari, i referendum propositivi e di indirizzo).

2. Attualmente, la formula che consente al popolo di partecipare direttamente alla formazione della legge è disciplinata dalla fonte costituzionale che al secondo comma dell'art. 71 Cost. sancisce l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare. Tale disposizione secondo la quale «il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli» riflette la volontà dei costituenti di evidenziare la posizione del popolo come «titolare della sovranità anche nella fase instaurativa del procedimento legislativo»¹², affiancandolo ad altri soggetti titolari del potere politico – il Governo, ciascun parlamentare, i Consigli regionali e il CNEL.

L'affermazione della titolarità dei fondamentali poteri di indirizzo politico in capo al popolo è subito rafforzata dalla prescrizione delle modalità in cui avviene l'esercizio del diritto di iniziativa, più precisamente della forma dell'iniziativa – una proposta redatta in articoli – nonché del numero di firme necessarie per sostenerla – almeno cinquantamila elettori.

Il fatto che venga imposto anche ai cittadini elettori l'onere di presentare un'*iniziativa formulata*, da un lato, conduce a equiparare, dal punto di vista formale, tale iniziativa alle altre disciplinate dallo stesso articolo, dall'altro, riconosce al popolo non il compito di decidere in ultima istanza¹³, ma di stimolare l'attività dei governanti.

¹¹ Il testo arrivato in Commissione al Senato proponeva l'abrogazione di articoli o parti di essi purché abbia un valore normativo autonomo, formulazione rimossa in Aula allo scopo di evitare la messa in atto dei c.d. "referendum manipolativi".

¹² A.A. Cervati, *La formazione delle leggi. Art. 71*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1985, 104.

¹³ L'iniziativa popolare prevista dalla Costituzione riduce il popolo al mero propulsore di un procedimento legislativo nel quale ultima parola spetta all'organo legislativo; si tratta di un procedimento indiretto nel quale il popolo conta poco tenendo conto che non sono previsti termini per l'inserimento nell'ordine del giorno della Camera alla quale indirizzata. Per quanto riguarda i referendum la Costituzione prevede solamente i referendum eventuali, ossia manifestazioni quasi paritetiche della volontà dei rappresentanti: il referendum sulle leggi ordinarie è vincolato all'abrogazione di una legge già in vigore; il referendum costituzionale può essere escluso se la legge costituzionale è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti; i referendum consultivi previsti dagli artt. 123, 132, 133, Cost., sanciscono procedure di decisione popolare nel ambito regionale inserite nel contesto di una situazione ipotizzabile - «qualora [...] ne facciano richiesta» (art. 123), «quando [...] ne facciano richiesta» (art. 132), «la Regione, sentite le popolazioni interessate, può [...]» (art. 133).

Oggigiorno, lungi dall'avviare un procedimento "speciale", l'iniziativa di cui all'art. 71, comma 2, Cost., racchiude in sé la fase endoprocedimentale di un *iter* che, per tutto il resto, coincide con quello ordinario seguito da ogni altra proposta legislativa. Da un punto di vista, l'art. 71 Cost., così formulato, non consente né di differenziare, né di accomunare le diverse forme di iniziativa in base alla loro origine, né contribuisce a risolvere le questioni inerenti alla natura giuridica del diritto in capo al popolo o la sua efficacia nel circuito legislativo e nel quadro delle relazioni istituzionali¹⁴.

Per quanto riguarda invece la posizione rivestita dallo strumento popolare rispetto alle altre iniziative costituzionalmente riconosciute, la dottrina è discordante: c'è chi sostiene la natura formale paritetica delle iniziative legislative previste all'art. 71 Cost.¹⁵, e chi, invece, sottolinea il carattere sussidiario e complementare rispetto all'iniziativa governativa¹⁶. Per di più, secondo una parte della dottrina, la Costituzione avrebbe graduato il potere di iniziativa¹⁷, attribuendolo primariamente al Governo per l'espletamento delle funzioni a esso proprie, secondariamente ai membri di ciascuna Camera in funzione integrativa di quella governativa, e infine agli altri organi cui tale potere sia attribuito da legge costituzionale. Del tutto peculiare, in questa ricostruzione, sarebbe la posizione del popolo, e, implicitamente, del diritto di iniziativa legislativa ad esso conferito, che in tal modo eserciterebbe funzioni di governo, «esprimendo delle precise direttive politiche, partecipando, quindi, direttamente alla formulazione della politica generale». In questa prospettiva,

¹⁴ M. Della Morte, *Iniziativa legislativa popolare e democrazia partecipativa*, *Nuove autonomie*, 2008, 1-2: 35.

¹⁵ E. Spagna Musso, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane. Il potere di iniziativa legislativa*, Jovene, Napoli, 1958, 248-249, secondo cui «il secondo comma dell'art. 71 Cost. prevede l'attribuzione [al popolo] dello stesso potere d'iniziativa legislativa di cui godono Governo e membri delle Camere», anche se egli sottolinea subito dopo che l'istituto dell'iniziativa popolare «realizza un concorso della volontà popolare con quella delle Camere, senza [...] porla al suo posto in via di sostituzione». Cfr. F. Cuocolo, *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milano, 1961, 41, per il quale, in concreto, «deve riconoscersi una posizione preminente all'iniziativa del Governo». D. Bezzi, *Iniziativa legislativa popolare e forma di governo parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1990, 25, sostiene che «la Costituzione non solo non distingue rispetto all'efficacia le diverse ipotesi di iniziativa ma prevede espressamente che ogni disegno di legge sia esaminato dalle Camere secondo quanto stabilito dai regolamenti senza tener conto né della provenienza né della titolarità». Cfr. R. Orrù, *Art. 71*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, 2006, 1360, la formale equiparazione tra le varie forme di iniziativa legislativa consiste, anzitutto, nella «pari idoneità a provocare l'attivazione del procedimento di formazione della legge», e, inoltre, nella «pari soggezione di tutti i progetti di legge a talune regole comuni».

¹⁶ Cfr. P. G. Lucifredi, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1968, 89; E. Spagna Musso, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane. Il potere di iniziativa legislativa*, Jovene, Napoli, 1958, 235; G. Ballardore Pallieri, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1976, 214 ss., il quale, con riguardo all'iniziativa legislativa popolare in determinate materie, evoca la possibilità di «gravi turbamenti dell'ordine pubblico» o dannose influenze «sul regolare svolgersi della vita pubblica».

¹⁷ E. Bettinelli, *Note sull'iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento costituzionale italiano*, *Il Politico*, 1970, 35(3): 602 ss.

l'iniziativa popolare sarebbe caratterizzata dallo stesso grado di «priorità» rispetto a quella governativa¹⁸.

Sebbene sembri in proposito doversi condividere la tesi prevalente della parità formale tra i diversi tipi di iniziativa, poiché, senza distinzioni assiologiche, danno origine ad un identico procedimento legislativo dinanzi alle Camere, essi si distinguono, dal punto di vista sostanziale, a seconda delle dinamiche del rapporto esecutivo/legislativo, pur non dando vita ad iniziative legislative "privilegiate"¹⁹.

Un successivo dibattito sviluppatosi intorno all'istituto dell'iniziativa popolare riguarda la possibilità di applicare direttamente la norma di cui all'art. 71, comma 2, Cost., che, a differenza dell'art. 75 Cost., non contiene alcun rinvio alla legge attuativa delle modalità di esercizio del diritto partecipativo. Secondo la dottrina un rinvio sarebbe superfluo poiché «la disciplina costituzionale dell'istituto è sufficientemente esaustiva e completa da poter trovare subito applicazione»²⁰. In ogni caso, qualsiasi disaccordo in merito è oramai superato visto che con la legge n. 352/1970 è stata attuata la norma contenuta nell'art. 71, comma 2, Cost. Tuttavia, prima dell'intervento legislativo attuativo, la prassi parlamentare aveva mostrato significativi aspetti divergenti tra le due Camere dinanzi alla presentazione di progetti di legge popolari: al Senato le proposte erano ritenute ricevibili ed assegnate alle Commissioni competenti per materia, arrivando a volte all'approvazione finale (v. legge 25 novembre 1962, n. 1679, «Provvedimenti per il credito alla cooperazione»); alla Camera dei deputati, invece, in mancanza di una specifica normativa, tali iniziative venivano rifiutate.

Ben più rilevante appare il tema dell'applicabilità dei limiti di materia, su quale la dottrina, ragionando per similitudine rispetto al referendum abrogativo ex art. 75 Cost., è apparsa molto meno concorde. Infatti, alcuni hanno escluso che l'iniziativa potesse coprire le materie precluse all'istituto referendario²¹, altri, invece, hanno individuato alcune distinzioni. Per parte della dottrina, non tutte le leggi meramente formali (le leggi di bilancio e di ratifica di trattati internazionali)²² sarebbero da escludere dall'ambito di applicazione dell'istituto popolare; per altri, invece, fatta

¹⁸ *Ibidem*, 604-605, il quale, invero, precisa il proprio ragionamento definendo comunque l'intervento popolare come straordinario rispetto all'agire governativo, in funzione correttiva «delle inevitabili imperfezioni e degli squilibri di ogni regime a struttura essenzialmente rappresentativa: [una sorta di] valvola di sicurezza del sistema».

¹⁹ D. Giroto, *Commento all'art. 71 Cost.*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 645.

²⁰ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, X ed., F. Modugno, A. Baldassarre, C. Mezzanotte (a cura di), Cedam, Padova, 1991, 729. Cfr. E. Spagna Musso, *L'iniziativa*, cit., 252; P. Virga, *Diritto costituzionale*, IX ed., Milano, Giuffrè, 1979, 320; C. Cereti, *Diritto costituzionale italiano*, Editrice torinese, Torino, 1966, 454.

²¹ P. Virga, *Diritto costituzionale*, cit., 331; G. Ballardore Pallieri, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1976, 214; E. Spagna Musso, *L'iniziativa*, cit., 253-254, secondo cui in materia tributaria, il popolo «non dispone degli elementi necessari per quella valutazione di politica finanziaria che è alla base della presentazione di un disegno di legge del genere».

eccezione per il bilancio, non si possono applicare gli stessi limiti di materia previsti dal secondo comma dell'art. 75 Cost., date le differenze sul piano della *ratio* e delle *finalità* tra i due istituti²³. Altri ancora, ammettono l'istituto nella materia tributaria e in tema di amnistia e indulto, per la debolezza dell'argomento contrario secondo cui il popolo non disporrebbe degli elementi necessari per operare valutazioni di merito imprescindibili per la presentazione dei progetti legislativi²⁴.

Pertanto, nell'attuale configurazione l'istituto dell'iniziativa popolare emerge come strumento partecipativo, supplementare e complementare rispetto ai tradizionali meccanismi della rappresentanza, attraverso il quale i cittadini e le loro organizzazioni concorrono ai processi decisionali delle istituzioni elettive, sollecitando, mediante proposte articolate, interventi normativi volti a colmare i vuoti legislativi e tradurre normativamente gli interessi della società.

Nonostante la dottrina²⁵ si era pronunciata a favore del carattere precettivo e dell'immediata operatività della disposizione costituzionale in tema di iniziativa legislativa popolare, il legislatore è intervenuto e ha implementato la disciplina dell'istituto soltanto a vent'anni di distanza. La legge 25 maggio 1970, n. 352, nata soprattutto per disciplinare le modalità di attuazione delle tipologie di referendum contemplate nella Costituzione (ex artt. 75, 132, 138), contiene però disposizioni significative che normano anche l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare. L'esercizio del diritto degli elettori di cui all'art. 71, comma 2, Cost., è espressamente disciplinato dagli artt. 48 e 49 del Titolo IV. Tuttavia, per avere un quadro completo dell'istituto dell'iniziativa popolare nella formazione della legge, tali disposizioni, di carattere generale devono essere integrate da quelle enunciate dagli artt. 7 e 8 della medesima legge, per quanto riguarda le firme dei proponenti, la loro autenticazione e i certificati da allegare alla proposta nonché per la vidimazione dei fogli e dall'art. 14, comma 1, della legge 21 marzo 1990, n. 53, per quanto riguarda l'indicazione delle autorità competenti ad eseguire le autenticazioni. Nonostante il valore enfatizzato dalla disciplina normativa, lo strumento non è regolato in modo esaustivo; l'istituto dell'iniziativa legislativa del popolo solleva numerose

²² C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1982, 656; P. Barile, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1987, 479; E. Bettinelli, cit., 617 ss, secondo cui «l'iniziativa popolare è esclusa nei casi di iniziativa "vincolata" che compete al Governo».

²³ F. Cuocolo, *Saggio*, cit., 71, «nel caso del referendum il costituente ha voluto evitare la sottoposizione alla decisione popolare diretta di leggi rispetto alle quali il popolo può non tener conto degli interessi complessivi dello Stato [...] soprattutto nella considerazione che la decisione popolare è definitiva. Questo però non può ripetersi per l'iniziativa legislativa [in cui] i cittadini proponenti si limitano a porre in moto un procedimento».

²⁴ Proprio sulla base della democrazia evolutiva sarebbe da considerare il popolo come soggetto dotato di conoscenza e capacità di autodeterminazione, in grado di proporre progetti legislativi su tematiche complesse. Cfr. F. Cuocolo, cit., 71-75, l'applicazione del principio di incompetenza del popolo estenderebbe l'ambito oggettivo a molteplici materie.

²⁵ V. Crisafulli, *Il manuale dei diritti del cittadino*, Edizioni di cultura sociale, Roma, 1950, 107; E. Spagna Musso, *L'iniziativa*, cit., 83; F. Pergolesi, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1964, 249; C. Mortati, *Istituzioni*, cit., 683.

problematiche non del tutto risolte, lasciando ancora aperta la vicenda della partecipazione popolare nell'ordinamento italiano.

2. Il referendum di iniziativa popolare regolato dall'art. 75 della Costituzione italiana potrà mettere in discussione l'abrogazione totale o parziale di vigenti leggi ordinarie e atti aventi forza di legge. La domanda che si rivolge agli elettori ("Volete che sia abrogata ...?") dovrà indicare la data, il numero e il titolo della legge questionata e, nei casi di abrogazione parziale, dovrà specificare il numero dell'articolo, del paragrafo o della frase che pretende essere derogata, così come la sua trascrizione letterale. I promotori del referendum possono proporre la sospensione integrale di determinati articoli della legge questionata o solo di alcune delle sue frasi. Queste tecniche "ablative" possono dotare la norma di un senso completamente differente, evidenziando il potenziale creativo dell'abrogazione parziale. Salz Arnaif afferma che «in questi casi non può essere messo in dubbio il carattere positivo del risultato del referendum, che, derogando totalmente o parzialmente alcune disposizioni finisce per dare luogo ad una normativa diversa»²⁶. In questa prospettiva, l'art. 75 Cost. lascia aperta la possibilità di collocare l'istituto referendario, quale strumento di determinazione dell'indirizzo politico²⁷, all'interno della forma di governo. La possibilità per il popolo di intervenire direttamente sulle scelte politiche dei rappresentanti si pone, altresì, come elemento di dinamismo delle forme di governo fondate sulla rappresentanza. Il referendum valorizza le sue potenzialità proprio in questa prospettiva: il legame tra popolo e organi rappresentativi ne esce rafforzato e la consultazione referendaria diventa strumento attraverso il quale i cittadini possono intervenire direttamente sulle decisioni dei loro rappresentanti, ristabilendo l'omogeneità dell'indirizzo politico con la volontà popolare. Il referendum è uno strumento per risolvere le disfunzioni del legislatore e riportarne la volontà in equilibrio rispetto alle mutate esigenze della comunità. In questa prospettiva, l'abrogazione referendaria costituisce una misura sanzionatoria che, tuttavia, non svuota l'organo rappresentativo della funzione legislativa che gli è propria, ma costituisce soltanto un mezzo per costringerlo ad adottare scelte diverse. Detto ciò, non è precluso a definire il referendum quale atto di controllo del Parlamento, anche se si tratta di un controllo politico e non giuridico²⁸.

La consultazione popolare, lungi dall'essere un mero strumento di abrogazione, interferisce con il sistema politico. È necessario considerare, tuttavia, l'esistenza di

²⁶ A. Saiz Arnaiz, El referendum derogatorio en el ordenamiento italiano: entre la (incompletas) previsionones normativas y la (creativa) jurisprudencia constitucional, *Revista espanola de derecho constitucional*, 1992, 12(36): 197.

²⁷ E. Cheli, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1968.

²⁸ E. De Marco, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padova, Cedam, 1974, 254 ss, ha ritenuto che la consultazione referendaria rientri in quest'ultima categoria poiché il popolo non rileva un vizio, ma compie una valutazione libera e discrezionale, una scelta necessariamente politica. Sul referendum come atto di controllo cfr. A. Mangia, *Referendum*, Padova: Cedam, 1999. Sul ruolo del referendum abrogativo quale fonte del diritto e quale strumento di controllo (sia nel senso positivo di «correzione», sia in quello negativo di «distorsione») del parlamentarismo cfr. F. Pizzolato, V. Satta, *Art. 75*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, 1467.

limiti fisiologici dello strumento referendario, soprattutto nelle democrazie rappresentative o, per di più, nei sistemi politici contemporanei. Infatti, proprio analizzando i risultati della consultazione popolare a partire dall'entrata in vigore della legge 352/1970, si potrebbe osservare come tale strumento possa, da un lato, convincere della sua appartenenza all'*humus* politico e, dall'altro, rivelare la «contraddizione tra pretesa volontà popolare, quale fondamento del potere politico nelle società democratiche, e realtà storico-sociale che continuamente nega l'esistenza stessa di una volontà popolare, prima ancora che la possibilità di esprimersi»²⁹. Gli effetti negativi di questo contrasto si attenuano allorché si consideri che il referendum, più di qualsiasi altro strumento, riesce a superare la mediazione partitico-istituzionale³⁰, dando voce a quegli indirizzi popolari che, altrimenti, non potrebbero mai divenire parte delle decisioni di partito.

In una sommaria ricostruzione, restando nei limiti della presente finalità del tema proposto, veniamo ad evidenziare i due aspetti procedurali significativi di questo istituto nel nostro ordinamento. Ai sensi dell'art. 75 Cost., l'iniziativa referendaria meramente rivolta all'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, può essere promossa da cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. Proprio in ossequio alla disposizione costituzionale³¹, e con molto ritardo, è stata emanata la legge 25 maggio 1970, n. 352, recante norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sull'iniziativa legislativa del popolo, che scandisce il procedimento referendario. Come ben noto, tale procedimento, pur nel suo carattere unitario, si articola in due fasi distinte, ma tra loro collegate³²: prima, svolta davanti all'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione³³ che decide con ordinanza sulla legittimità formale dell'iniziativa referendaria, e la seconda, dinanzi alla Corte costituzionale che decide con sentenza sull'ammissibilità del quesito³⁴.

Il problema si presenta quando il legislatore pretende di sfuggire all'eventuale deroga proposta dal cittadino, sostituendo la norma questionata con qualunque altra disposizione di simile contenuto normativo. Con l'obiettivo di evitare questa pratica "scorretta", la Corte costituzionale ha affermato che «se l'abrogazione degli atti o

²⁹ G.U. Rescigno, Referendum e istituzioni, *Politica del diritto*, 1978, 5: 618.

³⁰ *Ibidem*, referendum, come ogni meccanismo elettorale, ha solo l'apparenza di una espressione di volontà popolare immediata e diretta, rivelandosi uno strumento che necessita di una mediazione politica per potersi esprimere.

³¹ Art. 75, Costituzione italiana: «[...] La legge determina le modalità di attuazione del referendum».

³² La Corte ha posto in rilievo l'autonomia delle due fasi, osservando che il procedimento svoltosi davanti al Ufficio centrale «si conclude definitivamente con l'ordinanza che decide sulla legittimità delle richieste referendarie, sicché spetta alla Corte di prendere soltanto atto della giuridica esistenza del provvedimento (positivo), escluso il potere di procedere al riesame di esso». Si veda, Corte cost., sent. n. 63 del 1990

³³ Art. 12, Legge n. 352 del 1970

delle singole disposizioni cui si riferisce il referendum venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative»³⁵.

Tuttavia, il referendum di cui propulsori sono i cittadini, equivale ad una legge ordinaria meramente abrogativa³⁶; visto nell'ottica dell'atto legislativo ciò suggerisce un parallelismo tra risultato referendario e legge in quanto il risultato positivo porterà ad una mutazione nella legge oggetto di consultazione popolare.

L'unicità del referendum abrogativo³⁷ rende certamente più complessa l'attività ermeneutica sul risultato del voto popolare in grado di mutare il contenuto normativo, ma la necessità di questa operazione ha stimolato tanto la dottrina quanto la giurisprudenza per cercare elementi idonei a ricostruire la volontà abrogante del corpo elettorale e la *ratio* della richiesta referendaria. Nell'interpretazione dell'esito della consultazione popolare rispetto alla discrezionalità del legislatore successivo, va riconosciuto il ruolo del comitato promotore e l'influenza della sua intenzione sul risultato referendario, che, quindi, risulterebbe vincolato al volere dei promotori piuttosto che a quello dei votanti³⁸.

³⁴ I promotori della richiesta referendaria hanno facoltà di depositare memorie e, ad integrazione del contraddittorio, possono essere sentiti in camera di consiglio. La Corte ha ritenuto di ammettere anche gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dall'art. 33 e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità del referendum, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte stessa. Tale ammissione, però, non si traduce in un potere di questi soggetti di partecipare al procedimento – che comunque deve «tenersi e concludersi secondo una scansione temporale definita» – e, quindi, non attribuisce il diritto ad illustrare le relative tesi in camera di consiglio, a differenza di quanto vale per i promotori del referendum e per il Governo (Corte cost., sent. n. 16 del 2008).

³⁵ Corte cost., sent. n. 68, 16-17 maggio 1978.

³⁶ V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale, 1: Introduzione di diritto costituzionale italiano*, Padova: Cedam, 1993, 117, permettere il referendum abrogativo sulle leggi costituzionali equivale a renderlo possibile anche sul testo della Costituzione.

³⁷ Tale unicità è data anche dall'oggetto della abrogazione referendaria. Il dato positivo sembrerebbe riferirsi alle «disposizioni»: infatti l'art. 27 della l. n. 352/1970 dispone che nella proposta referendaria devono essere indicati «[...] la legge o l'atto avente valore di legge dei quali si propone l'abrogazione [...]» e, nell'ipotesi di referendum parziale, gli articoli o parte degli articoli della legge o dell'atto legislativo. La Corte costituzionale (sent. n. 68 del 1978) ha tuttavia precisato che, pur identificato l'oggetto del referendum abrogativo nelle leggi, negli atti legislativi e nelle loro disposizioni, «gli atti e i disposti legislativi indicati in ciascuna richiesta non sono altro che il mezzo per individuare una data normativa, sulle sorti della quale gli elettori vengono in effetti chiamati a pronunciarsi». L'oggetto del referendum è rappresentato dal significato complessivo della normativa, più che dai singoli atti e disposizioni enunciati: a conferma di ciò, cfr. Corte cost., sent. n. 16/1978, secondo la quale «il tema del quesito sottoposto agli elettori non è tanto formato [...] dalla serie delle singole disposizioni da abrogare, quanto dal comune principio che se ne ricava».

³⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 24, 26 gennaio 2011, *Giurisprudenza costituzionale*, 2011, 247 ss., pone quale condizione di ammissibilità del referendum la «congruità tra l'intento referendario e la formulazione». Si richiama, nello stesso senso, le sentt. n. 16 e n. 15 del 2008, n. 37 del 2000, n. 17 del 1997.

Da una parte, per ovviare alle incertezze legate ad una indagine sui motivi «soggettivi» della richiesta referendaria, si è prospettata la possibilità di dare rilevanza alla «denominazione» della richiesta di referendum, prevista dall'art. 32, comma 7, della legge n. 352/1970, come modificato dall'art. 1 della legge n. 173/1995³⁹. Tuttavia, anche questa soluzione non sembra sufficiente a individuare (e quindi a rendere vincolante) l'esatta portata del quesito referendario e, soprattutto, del relativo esito della votazione. Il cosiddetto *titolo del referendum* viene riprodotto nella scheda di voto, orientando certamente la volontà dell'elettore, anche se non rientra nell'oggetto della richiesta.

Dall'altra parte, e diversamente di quanto previsto per il referendum costituzionale, la Costituzione stabilisce il quorum di partecipazione necessario affinché l'abrogazione produca i suoi effetti. La legge o l'atto avente forza di legge oggetto della consultazione sarà derogato solo se la maggior parte dei voti siano espressi in senso positivo, essendo così di fronte ad una partecipazione effettiva del popolo, inteso come maggioranza degli aventi diritto. In effetti, il quorum gioca un ruolo importante per lo strumento referendario, ponendosi come una condizione necessaria (seppur non sufficiente) per riconoscere al referendum abrogativo una forza tale da imporsi al legislatore, garantendone un «rendimento democratico». ⁴⁰ Tuttavia, la prassi applicativa ha dimostrato come questo quorum di partecipazione abbia provocato l'esito negativo di buona parte dei referendum abrogativi, quindi, un insuccesso indipendentemente dagli sforzi o della *intentio* dei promotori e senza conseguenze sulla fonte sottoposta a votazione popolare.

4. Tuttora, il popolo non svolge una propria ed effettiva funzione legislativa; in quanto soggetto titolare della sovranità gli vengono attribuite aggiuntive funzioni di stimolo, di impulso e di controllo nei confronti delle assemblee rappresentative⁴¹ e ciò porta a configurare l'iniziativa popolare più come istituto partecipativo⁴², piuttosto che uno strumento di democrazia diretta⁴³. Con la nuova riforma si tenta soprattutto la metamorfosi del diritto di iniziativa legislativa popolare, trasformandolo in uno degli istituti attraverso il quale il cittadino può effettivamente divenire partecipe del

³⁹ T. Martines, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000, 328.

⁴⁰ M. Luciani, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, I, 2, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 2005, 576

⁴¹ U. de Siervo, P. Caretti, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2008, 129.

⁴² L'iniziativa legislativa popolare rappresenta uno strumento di democrazia diretta in quanto garantisce la partecipazione popolare alla formazione della legge, sottolineandosi l'intervento "diretto" nell'esercizio dell'indirizzo politico senza il tramite dei rappresentanti e non una diretto ed effettivo intervento decisionale. Cfr. P. Barile, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 473.

processo decisionale e convertendo il popolo in un «fattore di decisione finale e organo motore dello Stato»⁴⁴.

Nonostante l'istituto *a quo* rifletta la partecipazione popolare all'organizzazione politica, la dottrina si è soffermata sull'inquadramento teorico dell'istituto, riflettendo in particolare sulla natura e sul valore dell'iniziativa popolare e cercando di trovargli una collocazione strutturale nel complesso delle altre formule partecipative e tra quelle più specifiche di iniziativa delle leggi.

Prima di tutto, occorre distinguere le caratteristiche che concorrono a formulare una definizione appropriata dell'istituto e inquadrarlo nella corretta fattispecie nel contesto democratico, ossia se si tratta effettivamente di un istituto di democrazia diretta o se rientra nella sfera dei meccanismi di democrazia partecipativa. Pur con sfumature diverse⁴⁵, la dottrina è unanime nel qualificare l'iniziativa popolare come istituto di democrazia diretta «in quanto realizza un concorso popolare nella formazione della legge»⁴⁶, ed esprime la «volontà dei cittadini di intervenire direttamente per l'esercizio di una funzione di governo»⁴⁷. Inoltre, si sostiene che tale istituto, pur non attribuendo la funzione legislativa direttamente e interamente al popolo, consente agli elettori di esercitare un «potere attinente alla funzione legislativa»⁴⁸ senza «valore decisivo»⁴⁹.

⁴³ D. Piccione, Gli istituti di partecipazione nei regolamenti parlamentari all'avvio della XVII legislatura: cronaca di una riforma annunciata, ma ancora da meditare, *Osservatorioaic.it*, maggio 2013, che ritiene preferibile l'impostazione dell'iniziativa legislativa popolare all'interno degli istituti di partecipazione, poiché «tra rappresentanza e diretta sovranità popolare vi è una polarità radicale [...] che invece non si riscontra tra gli istituti di funzionamento del Parlamento e le procedure che tendono all'inclusione e alla partecipazione nella decisione democratica».

⁴⁴ P. Buccomino (a cura di), *Il Parlamento italiano, 1861-1988, XVI: 1946-1947: Repubblica e Costituzione; dalla luogotenenza di Umberto alla presidenza De Nicola*, Nuova CEI Informatica, Milano, 1989, 367.

⁴⁵ Cfr. A. Predieri, *Aspetti del processo legislativo in Italia*, in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, IV, Cedam, Padova, 1974, 2469.

⁴⁶ E. Spagna Musso, *L'iniziativa*, cit., 248.

⁴⁷ Cfr. E. Bettinelli, cit., 606, «presentando un progetto redatto in articoli al Parlamento, il popolo interviene nel procedimento legislativo, concretando pienamente la sua prima fase e ingenerando precisi obblighi giuridici nelle Assemblee legislative».

⁴⁸ M. Capurso, *I poteri di democrazia diretta*, in AA.VV., *Studi economico-giuridici della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari*, Cedam, Padova, 1966, 452.

⁴⁹ F. Cuocolo, *Saggio*, cit., 65-66; inoltre, A. Pizzorusso, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in AA.VV., *Parlamento, Istituzioni, Democrazia*, Seminario di studio, Roma, 11-13 dicembre 1979, Giuffrè, Milano, 1980, 139.

Nella Costituzione, però, l'iniziativa popolare viene inserita tra gli istituti che caratterizzano l'*iter* legislativo ordinario, che «si esaurisce nella mera proposta di un progetto redatto in articoli sul quale, in ultima istanza, può decidere solo il Parlamento»⁵⁰. Dunque, «solo se all'iniziativa legislativa popolare non approvata si riconnettesse un referendum approvativo sulla materia oggetto di iniziativa, ci troveremmo realmente di fronte ad uno strumento di democrazia diretta che prevede il ricorso al responso popolare»⁵¹. Tuttavia, non potendosi prescindere dal testo costituzionale, occorre rilevare che il corpo elettorale non possiede quella facoltà di incidere direttamente e definitivamente nella determinazione della politica nazionale, che si ha soltanto nel caso in cui la volontà popolare si esprime in "ultimo grado" sull'abrogazione di una norma, cioè col referendum ex art. 75 Cost.⁵²

Ebbene, questo è il punto chiave della nuova riforma: trasformare un istituto di democrazia partecipativa in uno di democrazia diretta intesa nella sua contemporanea impostazione. Le diverse modifiche della disciplina oggi vigente, pensate in tal senso a partire da quella costituzionale, mostrano gli sforzi per rendere tale strumento un effettivo meccanismo di democrazia diretta che si concretizza in una mera richiesta (o meglio approvazione) di provvedimenti legislativi indirizzata alle Camere e che attribuisce al cittadino una pretesa nei confronti di queste.

Il problema della partecipazione sta nel fatto che oggi in Italia i cittadini, sia a livello nazionale che regionale, non intendono la democrazia diretta come strumento di articolazione e partecipazione politica. L'iniziativa popolare, secondo la disciplina attuale, non ha il necessario impatto nella vita democratica, poiché non crea un obbligo in capo all'organo rappresentativo né di prendere in considerazione la proposta in tempi brevi, né di legiferare nel senso della volontà dei cittadini.

Affiancando il referendum all'istituto dell'iniziativa popolare e prevedendo determinate tempistiche per la presa in considerazione dei progetti popolari da parte delle assemblee rappresentative, il legislatore non è tenuto a creare una fonte normativa avente ad oggetto la proposta presentata. Lo sarebbe soltanto in seguito all'affermazione a favore della proposta da parte del corpo elettorale. Dunque, la mera dinamica propositiva si completa finalmente con una dimensione decisoria. Sarà il compito della futura legge attuativa e dei regolamenti parlamentari disciplinare, non soltanto l'indizione del referendum in caso di inerzia del legislatore,

⁵⁰ E. Bettinelli, cit., 600-604, il quale però, pur partendo dalla premessa che «la nozione di democrazia diretta comporta la possibilità da parte del popolo di manifestare la propria volontà politica in maniera definitiva e vincolante», giunge alla conclusione che l'iniziativa legislativa popolare costituirebbe una modalità di "esercizio di funzioni di governo", concorrendo non già con la volontà del Parlamento, bensì con quella del Governo, sicché il popolo parteciperebbe «direttamente alla formulazione della politica generale».

⁵¹ D. Bezzi, cit., 43.

⁵² Cfr. D. Bezzi, cit., 49-50: «L'ottica sarebbe diversa se all'iniziativa in questione si affiancasse un referendum approvativo, ma in questo caso bisognerebbe ridefinire i limiti e le finalità di questo tipo di referendum e la sua esclusiva o meno connessione con l'iniziativa legislativa popolare.»

ma altrettanto qualora l'Assemblea rigetti il progetto popolare, così come avviene ad esempio nell'ordinamento lettone⁵³.

Per quanto riguarda il numero dei sottoscrittori di un'iniziativa popolare, l'innalzamento a centocinquantamila elettori non è soltanto un consueto adattamento all'aumento della popolazione; è stato adoperato un incremento della percentuale degli elettori firmatari che potrebbe raffigurare un requisito, già dalla partenza, sufficientemente impegnativo⁵⁴. Diversamente, le modifiche approvate per quanto riguarda il referendum abrogativo sono molto più incisive. Sancendo una determinata quantità di firme raccolte a sostegno di un'iniziativa in base alla quale si dispone un *quorum* diverso per la validità delle consultazioni popolari aventi oggetto un'iniziativa dei cittadini, si vincolano indirettamente gli elettori a partecipare alle elezioni politiche, in quanto un più elevato numero di sottoscrizioni porterebbe all'abrogazione di una legge se la proposta sarà approvata da una frazione abbastanza piccola del corpo elettorale⁵⁵.

La formulazione del secondo periodo aggiunto al primo comma dell'art.71 Cost. non soltanto inserisce una sorta di obbligatorietà in capo all'altro ramo legislativo di prendere in considerazione una proposta legislativa (inclusa quella dei cittadini) qualora il Senato lo decida, ma converte quest'ultimo in un organo co-titolare di un'iniziativa di legge con il compito ben preciso – di spingere la Camera dei deputati ad esaminare la proposta. In tal senso, i promotori di una proposta popolare trovano un vero paladino nel Senato, che alla stregua della nuova impostazione come rappresentante degli enti territoriali, rende l'iniziativa sostenibile dalla maggioranza dei cittadini dello Stato proporzionalmente rappresentati.

Per il resto, il progetto costituzionale ripropone la medesima formulazione circa la titolarità delle iniziative dei cittadini sia che si tratta di quella vertente sulla formazione di una legge ordinaria che di abrogazione di una legge in vigore. Dato

⁵³ Tra gli ordinamenti dell'UE, prendendo spunto dall'esperienza svizzera, soltanto in Lettonia su richiesta presentata da un decimo dell'elettorato, i cittadini con diritto di voto sono chiamati a pronunciarsi sulle proposte normative popolari qualora esse siano state rigettate o sostanzialmente modificate dalla *Saeima* (art. 78, Legge sul referendum e sull'iniziativa legislativa popolare, 31 marzo 1994 (*Latvijas Vēstnesis*, 47(178), 20 aprile 1994), modificata con la legge sui referendum nazionali, iniziative legislative ed iniziativa dei cittadini europei del 20 settembre 2012 e nuovamente emendata il 12 settembre 2013, disponibile su cvk.lv/pub/public/28862.html) Cfr. A. Karklina, Rights of the Entirety of Citizens in Legislative Process in Latvia, *Juridical Current*, 2014, 57(2): 60-72; R. Balodis, A. Karklina, E. Danovskis, The development of Constitutional and Administrative Law in Latvia after the Restoration of Independence, *Journal of the University of Latvia - Law*, 2013, 5: 44-119, in particolare par. 7.2.

⁵⁴ Nel 1948, i cinquantamila firme necessarie a sostenere un'iniziativa di legge era pari a 0,17% sul totale degli elettori. Nel 2013 su un totale di 50.500.118 elettori la stessa frazione di sottoscrittori rappresenta 0,10%, invece centocinquantamila sottoscrizioni sullo stesso totale dell'elettorato alla Camera dei deputati sono pari a 0,30%.

⁵⁵ Prendendo in considerazione il numero dei votanti alle elezioni politiche del 2013, se un'iniziativa popolare fosse sostenuta da più di ottocentomila elettori, il *quorum* di partecipazione necessario scenderebbe a 37% e la maggioranza della popolazione che potrebbe portare all'approvazione di una legge in nome della "volontà (generale) popolare" sarebbe pari a 18%. Tenendo presente che ottocentomila firme è pari a alla proporzione delle cinquecentomila firme necessarie per il sostegno di un'iniziativa popolare calcolata sul totale del corpo elettorale del 1948, con la nuova riforma, l'abrogazione di una legge proposta da più elettori sarebbe possibile con l'approvazione di meno di un milione di elettori.

che l'art.75 Cost. prevede espressamente i due organi con diritto di iniziativa e vista la soppressione del CNEL, sarebbe stato opportuno modificare il primo comma dell'art. 71 Cost dei progetti di legge eliminando il riferimento ad «altri organi ed enti» e inserendo semplicemente i Consigli regionali a fianco del Governo e ai membri delle Camere.

Tuttavia, il suddetto disegno di legge è di per sé insufficiente e incompleto. Nonostante le interpretazioni ermeneutiche circa titolarità del potere in capo alla stessa quantità di cittadini elettori di proporre una revisione costituzionale (fatto mai accaduto)⁵⁶, il nuovo progetto costituzionale non accoglie necessaria la positivizzazione dell'iniziativa popolare vertente sulle modifiche della Costituzione. La dimensione propositiva nel procedimento di revisione costituzionale rimane ancorata all'unica possibilità ex art. 139 Cost. di richiedere il referendum qualora «la legge [sia] stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti» e la richiesta provenga da cinquecentomila elettori.

Prendendo spunti dalle varie esperienze si potrebbe implementare l'iniziativa legislativa costituzionale con un *quorum* delle sottoscrizioni fissato ad un milione di cittadini elettori. Inoltre, un pre-esame di ammissibilità permetterebbe a un determinato numero di elettori (ad esempio, cinquantamila) di ottenere la verifica di una loro proposta di modifica costituzionale da parte della Consulta ancora prima della fase effettiva della raccolta delle firme. Facendo leva sull'esempio svizzero, il Parlamento potrebbe presentare una sua controproposta che sarebbe da sottoporre alla votazione popolare alla stregua dell'iniziativa popolare per le leggi ordinarie.

Per quanto riguarda invece l'*iter* procedurale sarà la futura legge attuativa delle disposizioni costituzionali a regolamentare il diritto di iniziativa connesso all'istituto del referendum alla quale si rinvia al paragrafo aggiunto al secondo comma dell'art.71 Cost. E non soltanto; il periodo inserito al primo comma della suddetta disposizione costituzionale impone un rinnovamento anche dei regolamenti parlamentari che dovranno normare tempi brevi, forme più adeguate, nonché limiti sostanziali, per garantire l'effettività dell'esame e della deliberazione sulle iniziative popolari. In questo senso, si rilevano alcune criticità all'attuale regolamentazione come punti di partenza per la nuova impostazione dell'istituto nell'assetto costituzionale italiano.

In primo luogo, da rammentare che con la legge di attuazione delle norme di cui all'art. 71, comma 2, Cost., si è codificato e istituzionalizzato ciò che nella prassi era già consolidato presso il Senato⁵⁷ e, quindi, sostanzialmente si è stabilito che «la

⁵⁶ E. Bettinelli, cit., 618, nel silenzio della Costituzione, ammette anche la proponibilità, attraverso iniziativa popolare, di progetti di revisione costituzionale.

⁵⁷ Non si tratta di un'attuazione diretta delle norme di cui all'art. 71, comma 2, Cost., in quanto l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare ha cominciato ad operare nel sistema fin dal 1956, anno in cui è stato presentato il primo progetto di legge di iniziativa popolare, quindi molto tempo prima dell'approvazione della L. 352/1970, in piena coerenza con la tesi dominante in dottrina, favorevole all'immediata applicazione della suddetta disposizione costituzionale. Si tratta del primo progetto di legge di iniziativa popolare presentato al Parlamento, e in particolare al Senato il 20 giugno 1956, sulla "delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e indulto"; tale progetto fu assegnato all'esame della II Commissione permanente (Giustizia e autorizzazioni a procedere) competente per materia, ma fu archiviato a seguito della relazione sfavorevole della maggioranza dei suoi componenti.

proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, dei progetti di legge [...] deve essere presentata, corredata delle firme degli elettori proponenti, al Presidente di una delle due Camere» (art.48). Conseguentemente alla nuova riforma, il Senato viene svuotato da questa capacità di ricevere iniziative popolari. Inoltre, sotto il profilo dei proponenti e dei sottoscrittori, si potrebbe andare oltre i requisiti di legittimazione, oggi ancorati alla qualità di cittadino-elettore, e ricomprendervi anche i non cittadini regolarmente residenti sul territorio nazionale.

In secondo luogo, la legge attuativa non disciplina una figura del Comitato promotore. Rinviando alla disciplina del referendum (art. 7, legge n.352/1970) si stabilisce che, per avviare il procedimento, i promotori dell'iniziativa devono presentarsi «in numero non inferiore a dieci» e con i certificati d'iscrizione nelle liste elettorali di un comune italiano o nell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero⁵⁸. Infatti, si evince soltanto che il Comitato promotore di un'iniziativa legislativa popolare è composto da almeno dieci cittadini elettori, ma non si desume un profilo tale da potergli riconoscere validamente, oltre al potere di ritiro, anche quello di discutere e sostenere in Commissione parlamentare il progetto di legge nonché l'eventuale facoltà di sollevare conflitto dinanzi alla Corte costituzionale alla stregua dell'analogo potere, riconosciuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale, al Comitato promotore del referendum⁵⁹.

In terzo luogo, sulla questione del requisito oggettivo dell'articolato popolare, la nuova riforma non si è soffermata ma nulla impedisce il legislatore di introdurre nuove formule relative agli ambiti materiali espressamente esclusi dall'applicazione del diritto *a quo*⁶⁰, anche se si potrebbero mantenere valide le interpretazioni secondo le quali un «progetto redatto in articoli» comporta che la proposta di legge popolare debba tradursi in un atto dotato di una precisa identità e rilevanza giuridica, ossia, trattandosi di un vero testo normativo, per essere tradotto in legge dalle Camere deve avere gli stessi requisiti formali degli altri progetti di legge. Di conseguenza, si conferma il pensiero mortatiano che individua il potere d'iniziativa *esclusivo del Governo* per le leggi di bilancio e per tutte quelle «che presuppongono

⁵⁸ Modifica introdotta dall'art. 23, L. 27 dicembre 2001, n. 459.

⁵⁹ Sulle interpretazioni circa il ritiro si vedano A.A. Cervati, cit., 107; C. Mortati, *Istituzioni*, cit., 687; A. E. Bettinelli, cit., 619; Sandulli, *Legge (diritto costituzionale)*, in *Nuovissimo digesto italiano*, IX, Utet, Torino, 1963, 638;

⁶⁰ Ad esempio in Spagna, eccezioni all'iniziativa legislativa riguardanti l'oggetto sono richiamate dalla stessa disposizione della legge organica e derivano da un'interpretazione *a contrario sensu* di alcuni precetti costituzionali: i bilanci generali dello Stato (art. 134), i progetti di pianificazione dell'attività economica generale (art. 131) e la riforma costituzionale (art. 166). Idem in Lituania (art. 73 della Costituzione). In Portogallo, l'art. 3 della legge n.17/2003 sull'iniziativa legislativa popolare esclude dall'ambito dell'istituto le riforme costituzionali, le materie la cui iniziativa sia riservata al Governo e alle Assemblee legislative di Azores e Madeira, l'amnistia, il bilancio, i tributi e le finanze dello Stato, così come tutte le materie indicate all'art. 164 della Costituzione, salvo le disposizioni della lett. i) relative al sistema d'istruzione.

l'atto di un organo diverso dal Parlamento da autorizzare od approvare»⁶¹, lasciando tutte le altre materie al vaglio della volontà del popolo.

Inoltre, non si ritiene fondamentale sancire il principio dell'omogeneità della materia visto che già in occasione del sindacato sull'ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo, la Corte costituzionale aveva fissato alcune ipotesi implicite di inammissibilità (tra cui l'omogeneità del quesito) che non si separano dal tenore letterale costituzionale. Secondo la Corte questi limiti sono «inerenti alle caratteristiche essenziali e necessarie dell'istituzione»⁶², ivi compreso lo strumento di iniziativa di legge popolare. Ebbene, non possono essere ammesse «le richieste formulate in modo che la domanda che si pretenda sottoporre alla votazione del corpo elettorale contenga una pluralità di questioni eterogenee carenti di matrice razionalmente unitaria»⁶³.

Nonostante le modifiche apportate al Regolamento del Senato, volte a evitare una "totale inerzia" del legislatore nei confronti di un atto di iniziativa popolare, oggi la norma non può ritenersi soddisfacente⁶⁴. Dall'altra parte, il Regolamento della Camera si limita ad indicare un termine predeterminato entro il quale il testo dovrebbe essere esaminato, per essere poi trasmesso all'Assemblea per la discussione e la deliberazione⁶⁵ e detta con chiarezza l'ordine di esame dei progetti di legge, stabilendo una "prevalenza"⁶⁶ che va a sfavore di quelli di iniziativa popolare, non a caso spesso condannati dalla prassi all'oblio, senza arrivare mai in Aula⁶⁷.

⁶¹ C. Mortati, *Istituzioni*, cit., 681.

⁶² Corte cost., sent. n. 16/1978, p.to 2, *Considerato in diritto*.

⁶³ Corte cost., sent. n. 16/1978, p.to 3, *Considerato in diritto*.

⁶⁴ Art. 74, comma 3, RS: «le competenti Commissioni debbono iniziare l'esame dei disegni di legge d'iniziativa popolare ad esse assegnati entro e non oltre un mese dal deferimento».

⁶⁵ Art. 81, comma 1, RC: «le relazioni delle Commissioni sui progetti di legge inseriti nel programma dei lavori dell'Assemblea devono essere presentate nel termine di due mesi dall'inizio dell'esame in sede referente»

⁶⁶ Art. 76, RC: «L'ordine di esame dei progetti di legge in Commissione si conforma alle decisioni adottate in applicazione delle norme [...] sull'organizzazione dei lavori [e] l'ordine di esame segue l'ordine di presentazione con priorità per i progetti indicati nel comma 2 dell'articolo 81», cioè, i progetti di legge di cui sia stata dichiarata l'urgenza e i disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

⁶⁷ È pur vero che a causa dell'eccessivo numero di progetti di legge proposti, le Camere si trovano in impossibilità a procedere alla loro deliberazione e ciò costituirebbe un ulteriore problema all'iter dell'iniziativa legislativa popolare. Cfr. A. Pirro, Un istituto di democrazia diretta "sui generis": l'iniziativa legislativa popolare, *Nuovi studi politici*, 1995, 25: 97-105.

Finalmente dando attuazione al secondo paragrafo del primo comma dell'art. 11 d.d.l. si introdurranno elementi di certezza, verrà stabilito un termine preciso, alla stregua del principio di *repechage*, entro quale concludere il procedimento in Aula (sia positivo sia negativo). Nell'ottica della garanzia dell'efficacia dello strumento sarebbe altresì appropriato stabilire dei limiti temporali ai fini dell'iscrizione delle iniziative popolari all'ordine del giorno dell'Assemblea, dato che fino ad oggi, la disciplina unitaria del procedimento legislativo prevista dall'art. 72 Cost. non ha permesso di differenziare gli effetti dello strumento a seconda del soggetto titolare di proposta legislativa. Più che altro, è necessario riconfigurare una preferenza per l'istituto dell'iniziativa popolare che pur mantenendo la sua natura di strumento integrativo del procedimento legislativo, sarebbe in grado di competere con le altre iniziative, senza scontare a priori una sorta di stato di minorità.

Per quanto riguarda il controllo formale e sostanziale sull'ammissibilità delle iniziative popolari la disciplina normativa dettata dalla legge del 1970 è piuttosto scarna e, come in più occasioni la dottrina aveva evidenziato, lascia spazio ad alcune "zone d'ombra". Stando alle concordi previsioni della legge costituzionale n. 1/1953 e della legge n. 352/1970, la Corte costituzionale italiana giudica soltanto dell'ammissibilità del referendum abrogativo ai sensi del secondo comma dell'art. 75 Cost. Il tentativo di introdurre un rafforzamento all'art. 75 Cost. sancendo un tale controllo da parte della Consulta qualora la richiesta fosse, entro 90 giorni, sottoscritta da almeno quattrocentomila elettori sembra ultroneo, dato che si riconosce alla Corte il potere-dovere di valutare se le richieste popolari siano realmente destinate a concretare un "referendum popolare" e se gli atti che ne formano l'oggetto rientrano fra i tipi di leggi costituzionalmente suscettibili di essere abrogate dal corpo elettorale⁶⁸.

Ebbene, si augura che l'*iter* procedimentale sarà tracciato prima possibile dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni costituzionali e che riempirà, finalmente, il grave vuoto normativo che darà al popolo italiano la possibilità di valersi degli importanti strumenti di partecipazione alla vita pubblica, ripagando gli sforzi, portando a termine un'impresa rivelatasi nel tempo infruttuosa e stravolgendo il mito di Sisifo che convoglia la nostra democrazia diretta.

** Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico, Dipartimento di Scienze giuridiche, Università degli Studi di Verona

⁶⁸ Art. 33, legge n. 352/1970