

ALCUNI GRAVI DIFETTI DI FONDO\*

**UGO DE SIERVO\*\***

**Suggerimento di citazione**

U. DE SIERVO, *Alcuni gravi difetti di fondo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Disponibile in:  
<http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il presente contributo riproduce l'intervento svolto in della tavola rotonda "Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa: un tema che torna d'attualità", tenutasi a Firenze il 13 maggio 2019 nell'ambito del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari "Silvano Tosi".

\*\* Presidente emerito della Corte costituzionale.

Non vi è alcun dubbio sul grande valore che possono possedere efficaci strumenti di partecipazione popolare ad integrazione e/o a correzione del funzionamento degli istituti della democrazia rappresentativa. Un loro rilancio è tanto più necessario dopo un lunghissimo periodo nel quale si è largamente abusato da parte del nostro sistema rappresentativo dei suoi poteri per ridurre radicalmente l'incidenza e l'efficacia degli esistenti poteri di iniziativa legislativa popolare.

Ciò peraltro non vuol dire affatto esaminare acriticamente quanto si è proposto e deliberato con la radicale riforma dell'art. 71 della Costituzione che è stata votata dal Parlamento o anche solo farsi semplicemente attirare da singoli particolari tecnico-giuridici, allorché alcune delle innovazioni deliberate intaccano alla radice la competenza del Parlamento (e del Presidente della Repubblica) nel decisivo settore della produzione legislativa. Assolutamente fondamentale è leggere con la doverosa attenzione quello che sarebbe il nuovo terzo comma dell'art. 71 della Costituzione: "Quando una proposta di legge è presentata da almeno cinquecentomila elettori e le Camere non la approvano entro diciotto mesi dalla sua presentazione, è indetto un referendum per deliberarne l'approvazione. Se le Camere la approvano con modifiche meramente formali, il referendum è indetto sulla proposta presentata, ove i promotori non vi rinunzino. La proposta approvata dalle Camere è sottoposta a promulgazione se quella soggetta a referendum non è approvata".

Ho riportato il testo della riforma costituzionale che è stato approvato, perché le progettazioni costituzionali vanno anzitutto conosciute nei loro essenziali contenuti effettivi, al fine di sottoporle alle doverose "prove di resistenza" e di valutarle alla luce dell'altrettanto doveroso "sano pessimismo" (Alcide De Gasperi), che si faccia carico anche dei rischi che conseguirebbero ad un loro uso strumentale.

Se utilizziamo canoni analitici del genere, emergono alcuni seri problemi: se è stata presentata una iniziativa legislativa ad opera di almeno cinquecentomila elettori, in quell'ambito materiale si blocca per diciotto mesi il potere deliberativo del Parlamento (e del Governo che intenda esercitare i propri poteri in tema di decreti-legge e di decreti legislativi). In questi diciotto mesi, infatti, il Parlamento può soltanto approvare il disegno di legge di iniziativa popolare o approvarlo con modifiche solo formali (per di più, così valutate dal comitato dei proponenti: un potere davvero rilevantissimo) : se in questi casi resta formalmente intatto il potere legislativo del Parlamento (e forse il potere del Presidente della Repubblica in tema di ipotetico rinvio del testo legislativo al Parlamento), nelle altre ipotesi (inattività del Parlamento o approvazione di un testo legislativo difforme) si bloccherebbe l'eventuale procedimento di promulgazione del testo legislativo approvato e si svolgerebbe il referendum

sul testo dell'iniziativa popolare. Solo nel caso di un esito negativo del referendum, riprenderebbe vita il procedimento di promulgazione del testo legislativo che era stato deliberato dal Parlamento. Nel caso di un esito favorevole del referendum popolare, sarebbe anche evidentemente impossibile per il Presidente della Repubblica esercitare i suoi poteri in tema di promulgazione delle leggi.

In altri termini: una proposta rappresentativa di mezzo milione di elettori condizionerebbe radicalmente la volontà dei rappresentanti popolari, eletti da decine di milioni di elettori, che sarebbero obbligati o ad accettare il contenuto del disegno di legge o altrimenti a deliberare un diverso testo legislativo, che però non avrebbe alcuna efficacia giuridica se non dopo il rifiuto dell'approvazione mediante referendum del testo di iniziativa popolare. Al tempo stesso si bloccherebbe ogni altra forma di produzione legislativa nella materia su cui si vuole intervenire con l'iniziativa popolare.

Se collochiamo questi istituti in un realistico sistema politico, possiamo aggiungere che vi è il rischio che gruppi di pressione organizzati (ora tutti si riferiscono a piattaforme informatiche, ma possiamo anche pensare a nuovi gruppi di pressione o al riemergere di forti apparati di partito) cerchino di "riservarsi" alcune materie di loro specifico interesse, spingendo verso la sollecita presentazione di appositi disegni di legge che escluderebbero gruppi contrapposti o anche la possibilità di testi di mediazione (si pensi, ad esempio, al caso di materie eticamente sensibili). Non si può dimenticare che, invece, il sistema democratico vive anche di mediazioni, se non di compromessi.

Tutto ciò è ancora più grave perché una procedura del genere può facilmente riguardare materie assolutamente vaste, importanti, decisive nel funzionamento dell'ordinamento: non basta certo parlare della necessità che i disegni di legge abbiano contenuto omogenei per ridurre rischi del genere, allorché moltissime leggi già hanno un impatto su una grande molteplicità di fenomeni di grandissima rilevanza.

Neppure è minimamente soddisfacente che la Corte costituzionale possa non ammettere il referendum "se la proposta non rispetta la Costituzione": anzitutto la Corte costituzionale non può fornire generiche garanzie di costituzionalità di interi ipotetici testi legislativi, una sorta di certificato di compatibilità costituzionale, dal momento che il suo giudizio di costituzionalità è incidentale e riguarda solo l'applicazione di specifiche disposizioni legislative. Anzi, un "certificato" del genere potrebbe successivamente impedire la tutela dei cittadini dinanzi a dubbie applicazioni della legge originata dall'iniziativa popolare.