BRÚJULA COTIDIANA
Director Riccardo Cascioli
HECHOS PARA LA VERDAD

VERSO IL REFERENDUM/3

Questa riforma non produce vera partecipazione

POLíTICA 29_09_2016

Con l'intervento dell'avvocato Angelo Salvi prosegue la collaborazione del Centro studi Livatino (www.centrostudilivatino.it) tesa a illustrare i passaggi più significativi della riforma costituzionale e a sottolinearne i profili problematici, allo scopo di avvicinarsi alla scadenza del voto referendario, avendo consapevolezza dei contenuti delle modifiche, e lasciando da parte gli slogan.

La riforma operata con il disegno di legge del 12 aprile 2016 (in G.U. 15 aprile 2016 - c.d. disegno di legge Renzi-Boschi), nel quadro della più ampia ridefinizione del procedimento di formazione delle leggi, interessa anche l'art. 71 della Costituzione, la cui originaria stesura è ora arricchita da due nuovi commi e dalla riformulazione del testo del secondo comma (ora divenuto il terzo).

Preannunciata dal governo come strumento da offrire al Paese nell'ottica di allinearsi alle più avanzate democrazie occidentali e salutata dalla maggioranza – all'indomani dell'approvazione alla Camera – quale ennesima conferma dei buoni propositi renziani di impostare un'Italia con più risorse e meno sprechi, la riforma si presenta, in realtà, frammentaria, contraddittoria ed in alcuni passi equivoca, come nel caso del nuovo art. 71 della Costituzione, ove il restyling degli istituti di partecipazione popolare al procedimento di formazione legislativa consegna al testo un volto che non ne rispecchia la vera anima.

Il volto è la disintermediazione. Lo stesso presidente del Consiglio è stato – verbis et factis – chiaro nell'individuare proprio nella presenza di corpi intermedi spesso inutili una delle principali cause che hanno nel tempo rallentato la marcia del popolo italiano verso l'agognato progresso. Se l'intermediario non serve, occorre liberarsene. Sia esso il titolare di un'agenzia di viaggio, il libraio, il giornalista o, finanche, il partito politico. Meglio, se possibile, dar voce al cittadino, all'uomo qualunque. Ed il referendum diviene così la trasposizione istituzionale del web a cinque stelle.

Il popolo, dunque, non più comparsa nella scena politica, ma attore principale e protagonista. In questa direzione sembra collocarsi l'introduzione del nuovo quarto comma dell'art. 71, a mezzo del quale fa la sua comparsa nel nostro ordinamento lo strumento inedito del referendum popolare propositivo e d'indirizzo (cfr. «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»).

Così come ipotizzato nel nuovo testo costituzionale, l'istituto – almeno a una sommaria lettura – sembra offrire un'adeguata risposta a quella parte dell'elettorato che individua nel rapporto diretto tra il cittadino e lo Stato uno strumento valido a fronteggiare la crisi ormai conclamata e forse irreversibile delle forme tradizionali della rappresentanza politica in genere e dei partiti politici in specie. In questa direzione sembra, altresì, collocarsi anche il nuovo terzo comma dell'art. 71 (già secondo comma), anch'esso sottoposto a revisione dal legislatore.

Al di là dell'innalzamento del numero minimo di firme da raccogliere per la presentazione di una proposta di legge di iniziativa popolare, portato da 50.000 a 150.000 e giustificabile con l'incremento della popolazione dal 1948 ad oggi, salta all'occhio che ora la Costituzione "impone" che «la discussione e la deliberazione conclusiva sulle proposte di legge d'iniziativa popolare sono garantite nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari». Nel quadro della dialettica politica che sta segnando i giorni che precedono la consultazione popolare sulla riforma stessa, i nuovi commi terzo e quarto dell'art. 71 offrono dunque alla maggioranza un palliativo per lenire le critiche che le opposizioni tutte vanno sviluppando sugli effetti imprevedibili, che il sistema definito dalla riforma costituzionale in uno con la nuova legge elettorale (legge 6 maggio 2015, n. 52, c.d. Italicum) rischia di generare, in termini di esasperato centrismo e di assenza di contrappesi.

L'anima centralizzatrice della riforma. Certamente, centralizzazione e partecipazione popolare alla fase legislativa viaggiano in direzioni opposte, sono di fatto inversamente proporzionali. E una riforma centralizzatrice non dovrebbe valorizzare la partecipazione popolare. È evidente, infatti, che laddove il Parlamento fosse "obbligato" ad esprimersi con tempi certi e stretti su una proposta di legge di iniziativa popolare, magari sostenuta da un adeguato numero di firme e da iniziative di piazza, la maggioranza sarebbe quantomeno costretta ad assumersi la responsabilità delle proprie scelte innanzi l'opinione pubblica.

L'iniziativa legislativa popolare potrebbe, in tal caso, costituire un elemento di intralcio per l'azione di

un governo accentratore, che con essa dovrebbe inevitabilmente confrontarsi. In questi termini, l'iniziativa legislativa popolare potrebbe, dunque, costituire un contrappeso utile a riequilibrare il sistema. Nei lavori preparatori alla stesura della Costituzione del 1948 vengono riportate sul tema le opinioni espresse da un autorevole costituzionalista, Costantino Mortati, secondo cui l'istituto «ha lo scopo di frenare e limitare l'arbitrio della maggioranza, perché non è detto che la maggioranza sia espressione sempre della volontà popolare». Perciò, «è opportuno concedere al popolo un mezzo concreto per esprimere efficacemente un proprio orientamento, anche in difformità con l'orientamento governativ»o.

Spiega Mortati che «le elezioni si svolgono ogni cinque anni; e si presume che lo schieramento che ne risulta rifletta durante tutto questo periodo la volontà espressa nel primo momento. Tuttavia non si tratta di una presunzione juris et de jure che non possa essere assoggettata a riprova, ed è utile e democratico consentire questa possibilità di controllare il grado di rispondenza tra la politica del Governo e gli orientamenti popolari». La storia repubblicana, d'altronde – proprio perché costellata di proposte di legge ferme per intere legislature – ci insegna che un tale effetto di verifica e di riequilibrio ha un senso solo se vi è certezza sui tempi di esame della proposta di legge di iniziativa popolare.

In tale prospettiva, il nuovo art. 71 della Costituzione può effettivamente costituire uno strumento utile a controbilanciare l'eccessivo peso che la riforma, nel suo insieme, potrebbe attribuire ad una maggioranza che – seppur emersa dalle urne – non sia più tale nel Paese? La risposta al quesito ora posto passa attraverso un più approfondito esame di quanto previsto dalle norme sopra passate in rassegna. Sotto questo profilo, la garanzia offerta dal rinvio a tempi, forme e limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari per l'esame delle proposte di legge di iniziativa popolare rappresenta uno strumento inadatto a dare sostanza alla norma, anche in considerazione del fatto che storicamente il principale punto critico incontrato dall'istituto partecipativo in questione è proprio l'assenza di garanzie circa l'effettivo esame di dette proposte di legge.

Ma allora, non avrebbe avuto più senso introdurre – anche per la proposta di legge di iniziativa popolare – una garanzia del tipo di quella elaborata per i soli disegni di legge di matrice governativa e contenuta nel nuovo secondo comma dell'art. 71? In tal caso «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» e la Camera dei deputati «procede all'esame e si pronuncia entro il

termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato della Repubblica». Se l'iniziativa è governativa, quindi, il termine è certo e fissato direttamente in Costituzione.

Il rinvio ai regolamenti parlamentari costituisce, per contro, una garanzia troppo blanda, perché riservata a una fonte normativa nella disponibilità della maggioranza e priva della garanzia costituzionale (detti regolamenti sono peraltro fonte normativa sottratta al giudizio di costituzionalità). L'esperienza, anche recente (v. in proposito la nuova legge sulle unioni civili), ci mostra che i regolamenti parlamentari costituiscono un argine troppo sottile, per contenere i desiderata della maggioranza parlamentare – più o meno forte che sia – nell'accelerare o arenare l'iter di discussione di una proposta di legge.

D'altro canto, anche il nuovo istituto del referendum popolare propositivo e d'indirizzo soffre di effettività, per l'ingiustificato rinvio a una legge di attuazione, prevista dalla norma istitutiva («con legge approvata da entrambe le Camere sono disposte le modalità di attuazione»), che rischia di trasformarlo in uno dei tanti istituti inattuati di cui il nostro ordinamento è pieno. A oggi, dunque, sembra difficile rintracciare segni di concretezza nella riforma degli strumenti di partecipazione popolare all'iter legislativo.

D'altro canto, la partecipazione popolare all'iter legislativo è solo uno dei momenti nei quali il popolo esercita la propria sovranità. E dai già citati lavori preparatori alla Costituzione del 1948 emerge come lo stesso non fosse neppure considerato indispensabile dai costituenti: «Nello Stato moderno vi sono molti altri mezzi attraverso i quali una corrente di opinione pubblica può trovare la sua espressione». Il principale tra questi è senz'altro l'elezione a suffragio universale e diretto dei rappresentanti che eserciteranno i poteri.

Ma allora, ci chiediamo, se si voleva riformare la Costituzione non sarebbe stato meglio pensare a una equilibrata ed organica ridefinizione degli istituti concernente la rappresentanza dei cittadini, piuttosto che gettare in pasto ai fanatici del *peer to peer* istituti incompiuti e di incerta attuazione?

* del Centro Studi Livatino - avvocato in Roma