

NUMERO SPECIALE 3 2019  
15 APRILE 2019

L'iniziativa legislativa popolare  
“mediata”: il caso della tutela del  
paesaggio e dell'arresto  
del consumo di suolo

di Lucilla Conte

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale  
Università degli Studi del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”

# L'iniziativa legislativa popolare “mediata”: il caso della tutela del paesaggio e dell’arresto del consumo di suolo

**di Lucilla Conte**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale  
Università degli Studi del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”

**Sommario:** **1.** Tra tutela del paesaggio e consumo di suolo: un lungo (e non ancora concluso) percorso. **2.** L'iniziativa legislativa popolare tra (spontanee?) trasformazioni e spinte riformatrici. Appunti per l'analisi di un caso peculiare. **2.1.** L'azione del Forum “Salviamo il Paesaggio” tra iniziativa legislativa popolare “impropria” e attività di *lobbying*. **2.2.** L'iniziativa legislativa popolare nel quadro attuale e secondo le prospettive di riforma. **3.** Istituti di partecipazione e democrazia rappresentativa: opposizione o cooperazione?

## **1. Tra tutela del paesaggio e consumo di suolo: un lungo (e non ancora concluso) percorso**

Un interessante punto di osservazione per analizzare gli inediti rapporti tra iniziativa legislativa popolare e attività parlamentare è rappresentato dalle iniziative legislative in materia di contenimento (quando non di totale arresto) del consumo di suolo e di tutela del paesaggio.

Il consumo di suolo è quell'attività «dovuta all'occupazione di superficie originariamente agricola, naturale o seminaturale» che determina «un incremento della copertura artificiale di terreno, legato alle dinamiche insediative e infrastrutturali». Si tratta di un processo dovuto principalmente «alla costruzione di nuovi edifici, fabbricati e insediamenti, all'espansione delle città, alla densificazione o alla conversione di terreno entro un'area urbana, all'infrastrutturazione del territorio»<sup>1</sup>.

La prima proposta di legge in materia (dal titolo “Valorizzazione delle aree agricole e contenimento del consumo di suolo”) risale al 2012, anno di pubblicazione del rapporto dell'allora Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali Mario Catania, dal titolo *Costruire il futuro: difendere l'agricoltura dalla cementificazione*, seguita, nell'ambito della XVII legislatura, da un progetto di legge di origine governativa, rimasto tale nonostante l'approvazione della Camera, avvenuta il 12 maggio del 2016, dell'A.C. 2039 (*Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato*), e le successive modifiche operate dalle Commissioni

---

<sup>1</sup> Audizione dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) presso le Commissioni riunite 9a (Agricoltura e produzione agroalimentare) e 13ma (Territorio, ambiente, beni ambientali) del Senato della Repubblica, 18 dicembre 2018.

riunite Territorio e Ambiente e Agricoltura del Senato (su A.S. 2383), con l'introduzione, nello specifico, di una riduzione progressiva del consumo di suolo almeno pari al 15 per cento ogni tre anni.

Per quanto riguarda la XVIII legislatura, sono attualmente all'esame, in sede referente, al Senato, presso le commissioni permanenti 9a (Agricoltura e produzione agroalimentare) e 13ma (Territorio, Ambiente, Beni ambientali) due disegni di legge (A.S. 164 Nugnes e A.S. 86 De Petris)<sup>2</sup>, cui sono state successivamente abbinare altre proposte<sup>3</sup>.

L'A.S. 164 Nugnes riprende, pressoché integralmente, il testo dell'A.C. 63 Daga. L'articolato, fatto proprio dal Movimento 5 Stelle, costituisce, a dire il vero, il frutto dell'elaborazione del Gruppo di lavoro tecnico-scientifico di carattere multidisciplinare, operativo all'interno del Forum Nazionale "*Salviamo il paesaggio – Difendiamo i territori*" (di seguito, per brevità, il Forum). Il Forum, nato nel 2011, si autodefinisce «aggregato di associazioni e cittadini di tutta Italia (sul modello del Forum per l'acqua pubblica), che, mantenendo le peculiarità di ciascun soggetto, intende perseguire un unico obiettivo: salvare il paesaggio e il territorio italiano dalla *deregulation* e dal cemento selvaggio»<sup>4</sup>. Tra gli obiettivi del Forum, insieme al censimento in tutti i Comuni italiani degli edifici sfitti o non utilizzati e alla predisposizione di una campagna di comunicazione nazionale, vi è l'elaborazione della «proposta di legge di iniziativa popolare» denominata *Norme per l'arresto del consumo di suolo e per il riuso dei suoli urbanizzati*. Ciò posto, si rileva un utilizzo improprio del concetto di proposta di legge di iniziativa popolare, quantomeno alla luce dell'art. 71 della Costituzione. Al netto della forma<sup>5</sup>, la proposta di legge non è infatti supportata dalle 50.000 firme richieste, ma, come già accennato, costituisce il risultato delle riflessioni di un gruppo di lavoro formato da 75 membri<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Esame congiunto proposto nella seduta del 10 ottobre 2018.

<sup>3</sup> Esame congiunto proposto nella seduta del 30 gennaio 2019 dei disegni di legge n. 438 (Disposizioni in materia di riqualificazione delle aree urbane degradate), n. 572 (Agevolazioni per la riduzione del consumo del suolo, il recupero delle aree urbane e il riuso del suolo edificato, mediante un credito d'imposta per l'acquisto di fabbricati da restaurare), n. 843 (Misure per il contenimento del consumo del suolo e il riuso del suolo edificato e deleghe per la disciplina in materia di rigenerazione delle aree urbane degradate e per la definizione di incentivi di natura fiscale) n. 866 (Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana, la tutela e valorizzazione dell'agricoltura e modifica all'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per la messa in sicurezza del territorio contro i rischi derivanti dal dissesto idrogeologico) con i disegni di legge n. 86 e n. 164.

<sup>4</sup> Cfr. l'articolo "*Cos'è il Forum*", disponibile all' url

[https://www.salviamoilpaesaggio.it/blog/info\\_sul\\_forum/forum/](https://www.salviamoilpaesaggio.it/blog/info_sul_forum/forum/) (ultimo accesso: 20 febbraio 2019).

<sup>5</sup> Come accennato, la proposta si sviluppa in dieci articoli: Art. 1 - Finalità, principi e ambito della legge; Art. 2 – Definizioni; Art. 3 - Arresto del consumo di suolo; Art. 4 - Priorità del riuso e della rigenerazione urbana; Art. 5 - Interventi di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate, tutela dei boschi e delle foreste; Art. 6 - Misure di incentivazione; Art. 7 - Destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi; Art. 8 - Funzione sociale della proprietà; Art. 9 - Disposizioni finali; Art. 10 - Entrata in vigore.

<sup>6</sup> Il quale si richiama, in maniera molto evocativa, alla Commissione per la Costituzione.

Ciò nondimeno, il 27 marzo 2018 è stato trasmesso alla Presidenza del Senato della Repubblica il disegno di legge dal titolo *Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo, di riuso del suolo edificato e per la tutela del paesaggio* (A.S.164). Il 28 marzo 2018 è stata presentata alla Camera dei deputati la proposta di legge *Disposizioni per l'arresto del consumo di suolo e per il riuso dei suoli riedificati* (A.C. 63). Esse, nonostante le modifiche nell'intitolazione, risultavano replicare in modo esplicito<sup>7</sup> la proposta avanzata dal Forum con particolare riferimento al suo aspetto più qualificante: l'arresto del consumo di suolo «per qualsiasi destinazione», risultando le esigenze insediative ed infrastrutturali soddisfatte mediante «il riuso, la rigenerazione e la riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti» (art.3).

L'iter legislativo della proposta di legge è proseguito al Senato con l'abbinamento di ulteriori disegni di legge i quali, a dispetto dell'afferenza tematica con quello in commento, si differenziano notevolmente con riferimento all'obiettivo dichiarato: l'arresto ovvero il progressivo contenimento del consumo di suolo. Un caso significativo è rappresentato dall'A.S. 86 concernente *Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo nonché delega al Governo in materia di rigenerazione delle aree urbane degradate* il quale, all'art. 3, si limita a stabilire un limite progressivo al consumo di suolo, pur in coerenza con gli obiettivi programmatici stabiliti in ambito europeo (a livello nazionale, azzeramento del consumo di suolo entro il 2050; a livello regionale, una riduzione del consumo di suolo pari al 20% ogni tre anni rispetto ai rilevamenti dei tre anni precedenti). Al contempo, con riferimento all'A.S. 164 risulta di particolare interesse il riferimento alla tutela del paesaggio: una sorta di convitato di pietra, non essendo meglio specificato nei testi proposti secondo quali coordinate ed azioni essa dovrebbe svilupparsi; parrebbe quindi trattarsi di una sorta di rinvio “di sistema”, in grado di ancorare la tutela del consumo di suolo a quella programmaticamente prevista quale compito istituzionale della Repubblica dall'articolo 9, comma secondo, della Costituzione. Esiste infatti una sostanziale differenza tra suolo e paesaggio<sup>8</sup>.

## **2. L'iniziativa legislativa popolare tra (spontanee?) trasformazioni e spinte riformatrici. Appunti per l'analisi di un caso peculiare**

La ripresa dell'iter legislativo concernente le misure di contrasto al consumo di suolo e le modalità con cui è stata invocata – se pure in modo improprio – la presentazione di una proposta di legge di iniziativa

---

<sup>7</sup> Nelle Relazione introduttive ad A.C. 63 e A.S. 164, si fa riferimento alla messa a disposizione di tale testo da parte del Forum nei confronti «delle forze politiche sensibili all'esigenza di salvaguardare il suolo agricolo» e al fatto che il Movimento 5 Stelle intenda fare propria tale proposta «accoglie[ndo] con convinzione l'invito del mondo associativo».

<sup>8</sup> Sull'opportunità di elaborare una nozione di paesaggio che si distingua dai concetti di ambiente e di territorio, rispetto ai quali si colloca in una posizione “interstiziale”, costituendo ad un tempo “ambiente visibile”, ma anche una particolare configurazione del territorio risultante dall'insieme di aspetti fisici, biologici e antropici, sia consentito rinviare a L. CONTE, *Il paesaggio e la Costituzione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, p. 28.

popolare su questo tema, con funzione di stimolo nei confronti dei partiti politici, impone di valutare con attenzione le spinte riformatrici che si concentrano su una riforma dell'articolo 71 della Costituzione. In questa prospettiva, se da un lato l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare risulta "inutilizzato" (ma evocato, come avremo modo di analizzare) in un caso peculiare di attività di *lobbying*, dall'altro esso è oggetto di analisi, sia dal punto di vista riformistico, sia sotto il profilo funzionale, anche in virtù delle sue potenzialità in un contesto dominato dalla conclamata crisi della rappresentanza politica.

Queste due direttrici, che pure muovono da premesse diverse, sono suggestive di una generale tendenza ad un superamento dell'iniziativa legislativa popolare prevista dall'art.71 Cost. Nel primo caso, come esplicitamente ammesso dal coordinamento del Forum, l'iniziativa legislativa popolare di cui all'art. 71 Cost. non costituisce la scelta di carattere prioritario. Infatti, subito dopo l'elaborazione dell'articolato della proposta di legge, si è ritenuto di trasmetterlo direttamente ai partiti affinché potessero prenderne visione ed eventualmente presentarlo come iniziativa legislativa propria. Si concretizza, dunque, un doppio utilizzo del termine "iniziativa legislativa popolare", con finalità strategiche: a) un uso, che potremmo definire *improprio e generico*, stante ad indicare la mera riconducibilità dell'articolato messo a disposizione delle forze politiche ad una volontà popolare integrata dall'attività del Forum nella sua complessa articolazione, riprodotta anche all'interno del Gruppo di lavoro tecnico-scientifico multidisciplinare; b) del pari, un uso *pienamente riconducibile all'art. 71 della Costituzione*, laddove il Forum fa esplicitamente riferimento allo strumento dell'iniziativa legislativa popolare con la raccolta di 50.000 firme a sostegno qualora le forze politiche avessero modificato, nei suoi tratti costitutivi, l'impianto della proposta di legge<sup>9</sup>.

Con riferimento al secondo caso, assumono rilevanza le due proposte di leggi di revisione costituzionale aventi ad oggetto l'art. 71 Cost., attualmente all'esame della Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati. L'intento comune appare quello di rafforzare lo strumento dell'iniziativa legislativa popolare rendendolo maggiormente incisivo. L'attuale articolo 71 Cost., come noto, prevede il limite delle 50.000 firme e la necessaria presentazione di una proposta redatta in articoli, ma nulla dispone con riferimento al seguito, lasciando nella piena disponibilità del Parlamento la possibilità di una prosecuzione dell'*iter* legislativo. I regolamenti parlamentari, inoltre, non contengono né per la Camera né per il Senato vincoli stringenti alla presa in esame di una proposta di legge di iniziativa popolare<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> L'intento risulta chiaramente esplicitato nella nota "*La nostra Proposta di Legge entra nella sua terza fase, la più delicata*", disponibile all'url <http://www.salviamoilpaesaggio.it/blog/2018/06/la-nostra-proposta-di-legge-entra-nella-sua-terza-fase-la-piu-delicata/> (ultimo accesso: 20 febbraio 2019).

<sup>10</sup> In seguito all'approvazione della riforma del regolamento del Senato (delibera 20 dicembre 2017, pubblicata nella G.U. n. 15 del 19 gennaio 2018), l'art. 74, comma 3, prevede che le competenti Commissioni debbano iniziare l'esame dei disegni di legge d'iniziativa popolare ad esse assegnati entro e non oltre un mese dal deferimento. È consentita l'audizione di un rappresentante dei proponenti designato dai primi dieci firmatari del disegno di legge.

L'A.C. 726 (*Modifica dell'articolo 71 della Costituzione, concernente l'iniziativa delle leggi e l'introduzione del referendum propositivo*), presentato il 13 giugno 2018, prevede l'innalzamento (da 50.000 a 100.000) del numero delle firme necessarie per la presentazione di una proposta di legge. Viene introdotto un termine (pari a 18 mesi) decorso il quale, in mancanza di un'approvazione da parte delle Camere (oppure qualora le stesse abbiano approvato un testo che alteri quello originario nei suoi principi fondamentali), nei sei mesi successivi un milione di elettori può chiedere che la proposta originaria sia sottoposta a *referendum* propositivo. La validità del *referendum* è ancorata ad un particolare *quorum*: alla consultazione deve partecipare la maggioranza degli elettori che hanno votato alle ultime elezioni politiche per la Camera. Se la proposta è approvata, le Camere, nei sei mesi successivi alla data dello svolgimento del referendum, devono approvare il progetto di legge di iniziativa popolare o un altro progetto di legge che recepisca i principi fondamentali approvati con il referendum propositivo.

Il *referendum* propositivo è sottoposto, entro trenta giorni dalla presentazione della richiesta, al vaglio della Corte costituzionale al fine di valutarne l'ammissibilità. 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 della Costituzione; parimenti inammissibili sono. Inoltre, è inammissibile il *referendum* propositivo su progetti di legge che rechino significativi oneri finanziari a carico della finanza pubblica, nonché quelli relativi a progetti di legge che contengano norme meramente abrogative o che si riferiscano a più oggetti tra loro non omogenei.

L'A.C. 1173 (*Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare*), oltre all'iniziativa legislativa popolare già prevista all'articolo 71 Cost. (proposta di legge supportata da 50.000 elettori), ne prevede una ulteriore, promossa da 500.000 elettori. Le Camere, in questo specifico caso possono: a) approvare; b) non approvare; c) modificare la proposta "qualificata" entro diciotto mesi dalla sua presentazione. Nelle ipotesi b) e c), qualora i promotori desiderino proseguire nell'avanzamento della loro proposta, questa viene sottoposta a *referendum*. L'oggetto della consultazione referendaria può, in questo caso, essere molteplice, e riguardare: a) la proposta iniziale; b) la proposta iniziale e quella, che da essa si discosti, approvata dalla Camera. La proposta dei promotori è assoggettata al vaglio di

---

L'esame in Commissione deve essere concluso entro tre mesi dall'assegnazione e, decorso tale termine, il disegno di legge è iscritto d'ufficio nel calendario dei lavori dell'Assemblea. Risulta inoltre stabilito che i disegni di legge di iniziativa popolare non decadono allo scadere delle legislature (articolo 107, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati e articolo 74, comma 2, del Regolamento del Senato). Essi si considerano automaticamente presentati nella successiva legislatura, e ad essi possono essere applicate le procedure accelerate previste per l'esame di progetti già approvati nella precedente legislatura. Il Regolamento della Camera, inoltre, fa riferimento ai progetti di legge di iniziativa popolare nelle disposizioni relative alla programmazione dei lavori (art. 24, comma 4).



ammissibilità della Corte costituzionale (il cui giudizio può essere anticipato già alla raccolta di 100.000 firme): per il referendum così costruito non è previsto *quorum* di validità.

Sia nell'ipotesi sub a) che in quella sub b), è approvata la proposta di legge che ottiene la maggioranza dei voti validi. È possibile per l'elettore esprimersi a favore di entrambe le proposte, indicando il testo che preferisce. Se entrambi i testi ottengono la maggioranza dei voti validamente espressi, è approvato quello che ha ottenuto complessivamente più voti.

## **2.1. L'azione del Forum “Salviamo il Paesaggio” tra iniziativa legislativa popolare “impropria” e attività di *lobbying***

Dalla data di sua istituzione, il 2011, il Forum ha potuto seguire gli *itinerari* dei progetti di legge cui si è più sopra accennato. La struttura è quella di una rete civica nazionale che raccoglie oltre mille associazioni a livello nazionale<sup>11</sup> e locale, nonché singoli individui che ad esso scelgono di aderire. L'obiettivo condiviso è quello di «riuscire a dotare il nostro Paese di una rigorosa norma nazionale in grado di arrestare l'emergenziale fenomeno del consumo di suolo», facendo convergere su di esso «non solo le abituali forze “ambientaliste” (associazioni nazionali e locali, comitati, gruppi informali) ma anche decine di soggetti appartenenti a tutte le organizzazioni del mondo agricolo, ad associazioni fra Comuni ed Enti locali, a sostenitori di progetti di “altra economia” e di nuovi modelli sociali»<sup>12</sup>.

Fin dall'approvazione, avvenuta il 29 ottobre 2011, delle linee guida da parte dell'assemblea costituente del Forum, questo si è posto come interlocutore in relazione ad iniziative governative o legislative sul tema del consumo del suolo, ora appoggiandole convintamente - come nel caso del d.d.l. Catania in tema di contenimento del suolo agricolo -, ora criticandole aspramente - come nel caso del disegno di legge “arenatosi” al Senato alla fine della XVII legislatura.

Del resto, è proprio alla luce quest'ultima esperienza che il Forum ha ritenuto di dover istituire un gruppo di lavoro tecnico-scientifico multidisciplinare formato da settantacinque esperti, al fine di avviare un «proprio percorso normativo autonomo»<sup>13</sup>.

Il rinvio esplicito all'esperienza del Forum sull'acqua pubblica non elimina tuttavia alcune differenze: la proposta di una legge sul consumo di suolo, infatti, non nasce come risposta all'esito di una consultazione referendaria (che nella prospettiva degli aderenti al Forum sull'acqua pubblica avrebbe dovuto

---

<sup>11</sup> Tra le associazioni di livello nazionale che hanno aderito al Forum vi sono, a titolo esemplificativo, Italia Nostra e Legambiente.

<sup>12</sup> Cfr. il documento “Proposta di legge d'iniziativa popolare Norme per l'arresto del consumo di suolo e per il riuso dei suoli urbanizzati”. Le motivazioni, gli obiettivi, i principi e le disposizioni della Norma”, disponibile all'url <http://www.salviamoilpaesaggio.it/blog/wp-content/uploads/2018/03/Motivazioni-obiettivi-principi-e-disposizioni-della-proposta-di-legge-SiP-19-3-2018.pdf> (ultimo accesso: 20 febbraio 2019).

<sup>13</sup> *Ibidem*.

determinare di per sé un vincolo per il legislatore), ma costituisce l'esito di una mobilitazione popolare su una tematica che è stata oggetto di dibattito parlamentare senza, tuttavia, tradursi in legge. Allo stesso tempo, negli ultimi anni il consumo di suolo è diventato un tema d'attualità ed è stato riconosciuto come uno tra gli indicatori del benessere equo e sostenibile (BES) di cui si è tenuto conto nella programmazione economico-finanziaria a partire dal Documento di economia e finanza 2018<sup>14</sup>.

Ciò posto, l'aspetto più significativo dell'operazione condotta dal Forum "Salviamo il Paesaggio" consiste, molto probabilmente, nell'aver utilizzato nella comunicazione della proposta di legge il termine "iniziativa legislativa popolare" senza tuttavia avere proceduto alla raccolta di 50.000 firme. Il carattere di "popolarità", ai fini della presa in carico della proposta da parte delle Camere, discenderebbe direttamente dall'attività di rete svolta sul territorio dal Forum e dai suoi partecipanti sul territorio a livello nazionale e locale.

La presa in considerazione della proposta da parte delle forze politiche risultava dunque stimolata: a) da una capillare attività di rete, concretamente determinabile quanto al numero degli aderenti sia in forma associata che individuale; b) dalla predisposizione di una proposta di legge redatta in articoli ad opera di un gruppo tecnico scientifico di professionisti, legittimati ad operare dal coordinamento dello stesso Forum<sup>15</sup>; c) dalla pubblicazione sul sito internet del Forum delle risposte via via ricevute dalle segreterie o da specifici referenti individuati all'interno dei partiti politici, a dimostrazione delle impressioni, e dell'interessamento, più o meno marcato, manifestato dagli stessi<sup>16</sup>.

Più che di iniziativa legislativa popolare, dunque, sembrerebbe trattarsi di un'attività di *lobbying*, inteso, in questa sede, come l'attività di un gruppo di pressione organizzato che si qualifica non per il perseguimento

---

<sup>14</sup> Su questo punto, v. C. BERGONZINI, *La valutazione delle politiche ai tempi del Benessere Equo e Sostenibile*, in *Amministrazione in cammino*, 23 novembre 2017, disponibile all'url <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2017/11/Bergonzini.pdf> (ultimo accesso: 20 febbraio 2019). Gli indicatori BES rientrano, a tutti gli effetti, nella programmazione economico-finanziaria e, in particolare, «nel corredo informativo di cui il Governo dovrebbe tenere conto nella fase di elaborazione degli obiettivi di politica economica», *ivi*, § 4.

<sup>15</sup> L'attività del Gruppo di lavoro tecnico-scientifico, composto da settantacinque membri riconducibili a diverse categorie professionali (architetti, urbanisti, docenti universitari, ricercatori, pedologi, geologi, agricoltori, agronomi, tecnici ambientali, giuristi, avvocati, giornalisti/divulgatori, psicanalisti, tecnici di associazioni di rilevanza nazionale, sindacalisti, paesaggisti, biologi) si è svolta da ottobre 2016 a gennaio 2017. I componenti del Gruppo hanno redatto «in forma collettiva» l'articolato della proposta di legge che in seguito è stato sottoposto alla approvazione dell'intera assemblea degli aderenti al Forum (organizzazioni e singoli cittadini).

<sup>16</sup> Consultabili all'url <http://www.salviamoilpaesaggio.it/blog/2018/02/le-risposte-dei-partiti-alla-richiesta-di-valutazione-della-nostra-proposta-di-legge-popolare/> (ultimo accesso: 20 febbraio 2019). È significativo come la trasmissione del testo della proposta alle forze politiche sia avvenuta a partire dal febbraio 2018 (in un lasso di tempo dunque immediatamente precedente le elezioni politiche del 4 marzo 2018, con la precisa volontà di entrare nella negoziazione pre-elettorale, come peraltro dimostra la data di fissazione della conferenza stampa di presentazione della proposta di legge, fissata a Roma per il 1° marzo 2018).



di interessi economici di categoria o comunque determinati, ma per l'elevato livello di consapevolezza acquisito su di un determinato tema (nel caso specifico, il consumo di suolo)<sup>17</sup>.

Tuttavia, come anticipato, il Forum "Salviamo il paesaggio" non esclude il ricorso all'iniziativa legislativa popolare giuridicamente intesa nel caso in cui la proposta di legge, messa a disposizione delle forze politiche, venisse snaturata. Si tratterebbe di un "piano B" alternativo alla preferita soluzione della "consegna diretta" dalle forze politiche dell'articolato il quale se, da un lato, potrebbe verosimilmente trarre vantaggio (quanto ai numeri necessari per la presentazione) dall'attività di *networking* sul territorio, dall'altro dovrebbe affrontare i costi, gli oneri e, più in generale, tutte le difficoltà organizzative collegate alla raccolta, all'autenticazione e al deposito delle sottoscrizioni.

## 2.2. L'iniziativa legislativa popolare nel quadro attuale e secondo le prospettive di riforma

Nei fatti, il percorso evolutivo dell'iniziativa legislativa popolare appare definirsi in modo piuttosto netto. Nello specifico, esso non è visto dai promotori come idoneo allo scopo prefissato, in quanto giudicato troppo oneroso oltre che incerto negli esiti. L'attuale crisi della rappresentanza politica, inoltre, per un verso ha allontanato l'elettorato dai propri referenti politici, per l'altro, complice la rivoluzione tecnologica, con il particolare supporto fornito all'attività di rete dai *social network*, ha accorciato in modo significativo le distanze tra i rappresentati e i rappresentanti, quanto, ad esempio, alla conoscibilità dei lavori parlamentari, al reperimento di "saperi tecnici" resi accessibili ad un numero sempre crescente di individui, alla materiale possibilità di instaurare canali di contatto para-istituzionali spesso più rapidi ed efficaci, alla possibilità di instaurare e rendere visibili in tempi rapidi le attività di mobilitazione popolare<sup>18</sup>. Ne deriva un'evoluzione del nostro sistema di democrazia rappresentativa, in potenziale e accresciuta competizione con la democrazia diretta.

---

<sup>17</sup> Per una lettura dell'attività di *lobbying* in questo senso, cfr. T. SOWELL, *Knowledge and Decisions*, New York, Basic books, 1996. Si tratta di una visione che legittima l'attività di *lobbying* con riferimento agli interessi collettivi e diffusi, derivante da una accresciuta consapevolezza da parte di collettività organizzate della necessità di un agire organizzato con finalità di sensibilizzazione non soltanto nei confronti della società, ma anche delle forze politiche stesse. Essa si contrappone alla più tradizionale visione della attività di *lobbying* come espressione di interessi settoriali, tale da generare diseconomie ove interferisca nell'azione di enti che si qualificano per perseguire fini generali. Sotto questo profilo, v. M. FAFCHAMPS – A. DE JANVRY – E. SADOULET, *Social Heterogeneity and Wasteful Lobbying*, settembre 1996, disponibile all'url <https://web.stanford.edu/~fafchamp/lobc.pdf> (ultimo accesso: 20 febbraio 2019).

<sup>18</sup> In questa prospettiva risulta di particolare interesse la riflessione per cui in tema di regime giuridico delle telecomunicazioni, «da connotazione pluralista e partecipativa dell'ordinamento nazionale esige del pari che, per la Rete, non diversamente da quanto avviene per gli altri *media* (...) sia mantenuto fermo un quadro di libertà, l'unico compatibile con le caratteristiche costituzionali d'Internet, vigilandosi, in particolare, affinché nella Rete non pervengano a consolidarsi posizioni di controllo sostanziale (non importa se a fini commerciali, a fini politici o ad altri fini di controllo sociale)» (P. COSTANZO, *Le nuove forme di comunicazione in rete: Internet*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 368-369).

L'impressione che ne deriva è che agli istituti di democrazia partecipativa (quali l'iniziativa legislativa popolare e il *referendum* abrogativo) possa essere conferito un ruolo diverso - eccentrico - rispetto a quello, individuato dai Costituenti, di strumenti occasionali di emersione del corpo elettorale in funzione propositiva/oppositiva, quanto piuttosto di sistematica partecipazione alla funzione legislativa in competizione con il Parlamento ed eventualmente *in sostituzione* di esso<sup>19</sup>.

Tanto le scelte strategiche fino ad oggi portate avanti dal Forum, quanto le due proposte di riforma costituzionale sopra esaminate, evocano questa prospettiva. Di più: le proposte di riforma sembrerebbero fornire una possibile soluzione all'ipotesi di uno scontro tra volontà legislativa del Parlamento (che si traduca eventualmente in una legge diversa, o parzialmente diversa, rispetto al testo contenuto nella proposta di iniziativa popolare) e volontà popolare. Quest'ultima, allo stato attuale, e, come prospettato dal Forum, si dovrebbe sostanziare in un'autentica iniziativa legislativa popolare secondo la procedura indicata all'art. 71 Cost. Nel caso in cui, invece, venissero accolte le proposte di riforma, il profilo della alternatività delle soluzioni si sposterebbe fin dall'origine sul piano costituzionale e lo stesso conflitto tra volontà parlamentare e volontà popolare risulterebbe procedimentalizzato.

Gli strumenti proposti dai disegni di legge costituzionale di riforma sono dunque suggestivi di una possibile trasformazione dell'iniziativa legislativa popolare in iniziativa popolare *tout-court*. Sintomatica appare, inoltre, l'applicazione dei limiti previsti per il *referendum* abrogativo anche alle proposte di legge di iniziativa popolare che resistano (per il tramite della provocata consultazione referendaria) in alternativa alla legge approvata dal Parlamento.

Si tratta di un deciso mutamento di prospettiva rispetto all'iniziativa legislativa popolare tradizionalmente intesa, rispetto alla quale le limitazioni poste al *referendum* abrogativo non dovrebbero trovare applicazione, poiché essa ha «una funzione diversa dal referendum». Ciò ha portato a ritenere che «per l'amnistia e l'indulto e le leggi tributarie nessuna ragione può condurre ad escludere che la proposta parta dal corpo elettorale. E non è affatto vero che sia inverosimile un'iniziativa tributaria del popolo, essendo viceversa possibilissimo che un gruppo di cittadini si faccia promotore di una legge con cui si addossi un maggiore carico tributario ai possidenti, a sgravio, per esempio, di alcune imposte indirette»<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Su questo profilo, si rileva che «il dibattito attorno agli effetti prodotti dall'iniziativa legislativa in generale e dalla popolare in particolare nasconde in realtà *il problema del ruolo e della funzione del parlamento in una società complessa*» (D. BEZZI, *Iniziativa legislativa popolare e forma di governo parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 46, corsivo aggiunto).

<sup>20</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Padova, Cedam, 1969, p. 683. In senso analogo, cfr. F. CUOCOLO, *Iniziativa legislativa*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano, Giuffrè, 1971, p.629 il quale rileva «la profonda differenza tra iniziativa legislativa popolare e referendum». Infatti, pure rispondendo ad una identica ratio derivante dalla necessità di ampliare «gli strumenti di partecipazione popolare alla vita dello Stato»), soltanto nel caso del referendum «la volontà popolare ha un valore decisivo (...) mentre nell'iniziativa è attribuito al popolo soltanto il potere di porre in movimento un procedimento la cui decisione e il cui stesso ulteriore seguito restano sempre nel pieno dominio delle assemblee rappresentative».

Vale la pena ricordare come la risalente distinzione tra «oggetto formale ed immediato» ed «oggetto materiale e mediato»<sup>21</sup> dell'iniziativa legislativa, nel caso dell'iniziativa legislativa popolare acquisti una ancora più decisiva importanza. Se il disegno di legge costituisce oggetto immediato del potere di iniziativa legislativa, l'oggetto mediato (e cioè «gli interessi sociali su cui esso si esplica») integra una variabile che riposa nella diretta disposizione dei soggetti che di tali interessi si facciano più strenuamente (e strategicamente) portatori.

### **3. Istituti di partecipazione e democrazia rappresentativa: opposizione o cooperazione?**

L'impressione che ne deriva, dunque, è che ad un concreto potenziamento dell'iniziativa legislativa popolare, come è nelle prospettive di riforma, debba corrispondere un maggiore controllo non soltanto sulle condizioni procedurali entro le quali essa può e deve esprimersi, ma anche sui contenuti, che non soltanto dovranno essere tali da non fuoriuscire dall'alveo costituzionale, ma dovranno essere in grado, quanto a forma e struttura della proposta, di competere eventualmente con una legge che costituisca l'esito di un procedimento di approvazione parlamentare.

Viene dunque a perdersi, pare definitivamente, anche nel caso pratico che è stato oggetto di analisi in questa sede, un'accezione di iniziativa popolare come attività di stimolo nei confronti del Parlamento, unico organo in grado di tradurre in legge, eventualmente manipolando l'articolato proposto, le istanze contenute nella proposta elaborata «dal basso».

L'iniziativa popolare, come è noto, si distingue dalla petizione in quanto non integra una mera richiesta (o «preghiera»), ma ha la capacità di tradursi in una proposta sulla base della quale le Camere dovranno, all'esito di un dibattito il più possibile aperto e plurale, legiferare: a questo proposito si è riflettuto su quale vincolo tale proposta determinasse nei confronti del legislatore, riconoscendolo ora nella semplice presa d'esame, ora in un vero e proprio vincolo a deliberare.

L'aspetto cruciale, che non può non trovare spazio anche nella riflessione odierna, è costituito dalla possibile configurazione di un margine di apprezzamento riservato al legislatore nei confronti di tali proposte, e sugli esiti di quest'ultimo rispetto alla struttura iniziale della proposta. L'ampiezza riconosciuta a tale margine è strettamente collegata alla configurazione (in senso cooperativo o, in alternativa, oppositivo) del rapporto tra istituti di partecipazione e democrazia rappresentativa.

Le recenti proposte di riforma sembrano andare nel senso di una configurazione in senso oppositivo (pur con taluni correttivi, quali, ad esempio, nell'A.C. 726, l'esplicita previsione di una partecipazione alla discussione parlamentare da parte del comitato promotore del progetto di legge e, nell'A.C. 1173, la

---

<sup>21</sup> E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane, I. Il potere di iniziativa legislativa*, Napoli, Pubblicazioni della Facoltà giuridica dell'Università di Napoli, 1958, pp.122-123.



possibilità di rinuncia allo strumento del *referendum* pur in presenza di un inutile decorso dei 18 mesi dalla presentazione della proposta, oppure la possibilità di richiedere il giudizio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale al raggiungimento di un quinto delle firme necessarie alla presentazione della proposta di legge), i cui esiti appaiono ad oggi insondabili e imprevedibili.

Con riferimento al caso concreto della “proposta di legge di iniziativa popolare” in tema di consumo di suolo, oltre allo scenario – esplicitamente paventato dai promotori – di un possibile passaggio all’iniziativa popolare in senso tecnico, esistono numerose variabili. Esse sono collegate alla prosecuzione delle attività di *lobbying* e di monitoraggio da parte del Forum sui processi decisionali in seno alle Commissioni permanenti; all’esito e all’incisività delle audizioni di soggetti che perseguono interessi opposti e contrari rispetto all’arresto del consumo di suolo<sup>22</sup>; al carattere complesso e plurale del dibattito che ne deriverà; alle inevitabili modificazioni sul testo base derivanti dal progressivo accorpamento ed esame congiunto di disegni di legge aventi contenuto analogo.

Dunque, la varietà (e variabilità) delle soluzioni ad oggi possibili sembrerebbe suggerire un atteggiamento di apertura al confronto e di rifiuto della logica dell’*aut aut*, anche in relazione alla impossibilità del ritiro, da parte del Forum, di una proposta di legge che materialmente e costituzionalmente non risulta qualificabile come iniziativa legislativa popolare.

---

<sup>22</sup> Di particolare interesse l’audizione dell’ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili) svolta presso le Commissioni parlamentari permanenti riunite 9a (Agricoltura e produzione agroalimentare) e 13ma (Territorio, ambiente, beni ambientali) il 15 gennaio 2019, laddove viene sottolineato come il tema del contenimento del consumo di suolo, sia agricolo che con altro uso, vada affrontato «nell’ambito di una legge organica di riforma del governo del territorio, composta da pochi principi, nella quale porre le basi per un nuovo modello di sviluppo territoriale incentrato prevalentemente sulla riqualificazione e sul riuso del patrimonio edilizio esistente». Viene sottolineato, inoltre, come un ruolo fondamentale per contenere il consumo di suolo dovrebbe essere affidato anche «alla revisione della disciplina degli standard urbanistici contenuta nel d.m. n.1444/1968». Il citato decreto, «finalizzato a gestire la crescita delle città □ nell’ambito di un modello territoriale incentrato sull’espansione (Legge urbanistica 1150/1942)», risulta infatti «improntato ad un criterio di reperimento delle dotazioni urbane di tipo meramente quantitativo (mq/abitante) che contrasta nettamente con il principio della riduzione del consumo di suolo». Il testo dell’audizione è consultabile al seguente url: [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/000/981/Documento\\_ANCE\\_15\\_gennaio\\_2019.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/000/981/Documento_ANCE_15_gennaio_2019.pdf). (ultimo accesso: 20 febbraio 2019).