

Prof. Avv. Salvatore Bellomia

Via Gradisca, 7 - 00198 Roma

Tel. 06.85350725 - 06.8559557

Telefax 06.8559557

E-mail: <summum.ias@in.it>

<s.bellomia@studiobellomia.it>

Roma 7 DIC 2013

**Audizione informale del Prof. Salvatore Bellomia dinanzi alla I Commissione
(Affari costituzionali) della Camera dei Deputati nelle proposte di legge
costituzionale “C.726 - Ceccanti e altri” e “C. 1173 – D’Uva e altri”, di Modifica
dell’articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare.**

* * *

Desidero, innanzi tutto, esprimere il più sentito ringraziamento al Presidente della Commissione parlamentare ed ai deputati che la compongono per l’invito che mi è stato rivolto.

Nel rassegnare le mie brevi considerazioni, cercherò di seguire le “Tracce tematiche” che mi sono state fornite e di essere il più possibile sintetico.

* * *

1. – La previsione della iniziativa legislativa popolare, che confluirà nel secondo comma dell’art. 71 della Costituzione, venne votata senza particolari contrasti dalla II Sottocommissione dell’Assemblea costituente in coda alla seduta del 24 ottobre 1946.

La formula proposta da MORTATI, che prevedeva la presentazione di “un progetto articolato” da parte di “un decimo (o di un ventesimo) degli elettori” fu sottoposta a breve discussione.

Nel corso di tale discussione, il relatore MORTATI ebbe a sottolineare che l’istituto di democrazia diretta fosse “opportuno allo scopo di frenare e limitare l’arbitrio della maggioranza” (che – osservava – non è detto che “sia sempre espressione della volontà popolare”), incontrando il dissenso dell’on. LUSSU, che si pronunciò, invece, a difesa della sufficienza degli strumenti della democrazia rappresentativa, che (afferitava LUSSU) “danno ogni garanzia che i cittadini possano esprimere legalmente la loro volontà”.

Anche l’on. EINAUDI, nel concordare con i rilievi di LUSSU, dichiarò di preferire alla iniziativa popolare, da lui definita inopportuna, il *referendum*, poiché “non si può essere sempre sicuri che i disegni di legge approvati dal Parlamento rappresentino veramente la espressione della volontà popolare”.

Il “quorum” per la presentazione, già previsto in 300.000 elettori, venne nel testo approvato senza discussione dall’Assemblea, nella seduta pomeridiana del 14 ottobre 1947, contenuto nella ben più modesta cifra di 50.000 elettori.

2. – Le due proposte di legge costituzionale C. 726 e C. 1173, che oggi ci occupano, riprendono alcune suggestioni già presenti nella riforma costituzionale cd. “Renzi”, bocciata dal corpo elettorale nel dicembre 2016.

Quest’ultima, a proposito dell’iniziativa legislativa popolare, stabiliva sostanzialmente tre cose:

a) l’elevazione del *quorum* da 50.000 a 150.000 elettori;

- b) il rinvio a specifiche disposizioni dei Regolamenti parlamentari al fine di garantire “tempi”, “forme” e “limiti” della iniziativa;
- c) la previsione, tramite apposita legge costituzionale, di “referendum popolari propositivi e d’indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali”, riservando alla legge ordinaria la disciplina delle loro “modalità di attuazione”.

3. - Le due proposte di legge costituzionale in esame si prestano ad alcuni rilievi di carattere generale e ad alcune osservazioni più specifiche.

Entrambe le proposte legano l’iniziativa popolare al referendum propositivo che assume, nella proposta di legge C. 1173, la valenza di un vero e proprio referendum approvativo, qualora le Camere non approvino la proposta in un termine certo e previo giudizio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale.

Le disposizioni costituzionali contenute in entrambe le proposte non appaiono al loro interno del tutto coordinate, proprio per quanto riguarda il rapporto tra l’iniziativa popolare e il referendum.

È anche evidente che entrambe le proposte richiedono un ulteriore coordinamento con altre disposizioni costituzionali (e di leggi costituzionali) in tema di referendum abrogativo (art. 75 Cost.) e di attribuzioni della Corte costituzionale (art. 134 Cost.).

Di ciò, nessuna delle due proposte sembra farsi adeguatamente carico.

Inoltre, mentre la proposta di legge C. 1173 prevede un referendum approvativo diretto (con le particolarità di cui si dirà più avanti), la proposta C. 726 fa riferimento al solo strumento del “referendum popolare propositivo”, obbligando poi le Camere ad approvare, in un termine certo (sei mesi successivi alla data di svolgimento del

referendum), il progetto di legge di iniziativa popolare, ovvero “un altro” progetto, che però “recepisca i principi fondamentali” approvati con il suddetto referendum.

4. – Sorgono qui, e sempre in riferimento alla proposta C. 726, altre delicate questioni che così si riassumono:

a) quali conseguenze si determinerebbero in caso di sfioramento del termine e quale ruolo sarebbero chiamati a svolgere, in questo caso, altri organi costituzionali, a cominciare dal Presidente della Repubblica.

Potrebbe quest'ultimo indirizzare un messaggio alle Camere, magari nell'immediatezza della scadenza del termine, o interporre altre forme di “moral suasion”? O considerare l'eventualità di uno scioglimento? O obbligare (e come?) il Governo alle dimissioni?

Ipotesi eccessive; ma, in fondo, neppure tanto: si pensi ad una proposta di legge popolare, che intervenga su oggetti particolarmente sensibili o rilevanti alla luce del programma di Governo e della sua maggioranza parlamentare;

b) quale sia l'organo chiamato alla verifica del recepimento, da parte del Parlamento, dei “principi fondamentali” contenuti nel progetto legislativo popolare e sottoposti al referendum propositivo;

c) se, come sembrerebbe, il corpo elettorale sia chiamato a pronunciarsi sui soli “principi” fondamentali” o sull'intero progetto;

d) poiché la “ fase di enucleazione dei principi” è riservata, quanto alle sue modalità, alla legge ordinaria, quale situazione si determinerebbe qualora il Parlamento non desse corso alla riserva, omettendo l'adozione della legge;

e) quale sarebbe, nel frattempo e “*medio tempore*”, la sorte della legge contenente la supposta alterazione dei “principi fondamentali”. Non varrebbe, allora, sospenderne l’entrata in vigore in attesa dell’esito del referendum popolare propositivo?

f) appare sperequata la forbice tra i centomila elettori, titolari dell’iniziativa legislativa, e il milione di elettori che può promuovere il referendum propositivo;

g) l’inammissibilità del referendum propositivo su progetti di legge comportanti “significativi” oneri a carico della finanza pubblica introduce un limite legato a un requisito (appunto, la “significatività” dell’onere) che appare vago e che andrebbe, pertanto, adeguatamente precisato;

h) la previsione di un “*quorum*” partecipativo sembra, invece, improntata a ragionevolezza e pone, sia pure indirettamente, il tema di colmare anche la lacuna presente nell’attuale disciplina referendaria nel procedimento di revisione costituzionale di cui all’art. 138 della Costituzione. Anche l’eccessivo “*quorum*” richiesto per il referendum abrogativo *ex art. 75 Cost.* andrebbe conseguentemente rivisto e riallineato.

Quanto all’eliminazione “*tout court*” di alcun “*quorum*” partecipativo, pur essendo note le indicazioni in tale senso della Commissione di Venezia dell’ottobre del 2006, ritengo personalmente che la soluzione, accolta nella proposta “C. 1173” (di cui si dirà subito appresso), sia improntata ad eccessiva radicalità.

La previsione di una soglia di sbarramento non si presta, se ragionevole, ai rischi delle manipolazioni astensionistiche, che hanno caratterizzato molti referendum abrogativi in Italia, e può contribuire a garantire la serietà e la condivisione dell’iniziativa referendaria.

5. – La proposta C. 1173, diversamente dalla precedente, ha la sua centralità nella introduzione di un referendum direttamente approvativo della iniziativa legislativa popolare.

Rispetto alla proposta C. 726, l'impianto normativo appare relativamente più semplice.

La proposta non mira alla sostituzione del vigente articolo 71 della Costituzione, ma all'inserimento, in fine, di alcuni commi aggiuntivi.

La soluzione tecnica prescelta comporta evidenti conseguenze.

La principale è che si vengono a configurare due forme di iniziativa legislativa popolare a seconda che la proposta sia presentata da (almeno) cinquantamila ovvero da (almeno) cinquecentomila elettori. Nel primo caso, continuerebbe a valere la disciplina dettata dal secondo comma dell'articolo 71 della Costituzione; mentre, nel secondo caso, varrebbero i commi aggiuntivi della nuova proposta.

In questa ultima ipotesi, la mancata approvazione della proposta popolare da parte delle Camere nel termine di diciotto mesi determina l'automatica indizione di un referendum che, come si è detto e si ripete, ha natura approvativa.

“Per deliberarne l'approvazione”, si legge infatti nella proposta, fatte salve due importanti condizioni.

La prima è che i promotori non rinunzino a detta approvazione: il che, però, sembra ampliare eccessivamente il potere dispositivo di tali soggetti, in particolare allorché la Corte costituzionale abbia già giudicato ammissibile il referendum.

In quest'ultima eventualità, infatti, la rinuncia dei promotori non dovrebbe più essere ammessa.

La seconda condizione consiste nel superamento del giudizio di ammissibilità affidato alla Corte costituzionale.

L'ammissibilità è preclusa nelle seguenti ipotesi:

- a) mancato rispetto dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, nonché dei vincoli europei e internazionali;
- b) disomogeneità della proposta;
- c) mancata indicazione dei "mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi".

Mentre le ipotesi di cui alle lett. **a)** e **b)** esaltano il ruolo di centralità della Corte costituzionale (che i giudici delle leggi si sono ritagliati a proposito del referendum abrogativo a partire dalla "storica" sentenza n. 16 del 1978), la lett **c)** pone il delicato problema di chi debba effettuare la verifica della copertura. La risposta più coerente, in mancanza di altre indicazioni nel testo (si sarebbe potuto pensare, p.es., alla Corte dei conti), è nel senso che anche a tale verifica debbano procedere i giudici delle leggi (che dovrebbero, però, adeguatamente attrezzarsi al riguardo).

Vale la pena di richiamare l'attenzione sulla singolarità della disposizione secondo cui i promotori potrebbero richiedere alla Consulta di pronunciarsi sulla ammissibilità del referendum approvativo ancora prima della presentazione della proposta di legge alle Camere, con l'unico limite che "siano state raccolte almeno centomila firme".

Tale singolare possibilità, che configura una sorta di sindacato legislativo preventivo della Corte costituzionale, non è da condividere, perché non sembra che possa prescindere dal dato oggettivo della avvenuta presentazione della proposta alle Camere, nei cui confronti la previa valutazione di ammissibilità da parte della Corte costituzionale potrebbe avere effetti condizionanti.

6. – L’approvazione delle Camere di una proposta diversa da quella presentata dal popolo determina singolari conseguenze, poiché delle due l’una: o il comitato dei promotori rinuncia alla propria proposta, oppure l’elettore sarà chiamato ad esprimersi su entrambi i testi, indicando “il testo che preferisce”. Si osserva che la proposta fa riferimento ai “testi” e non ai principi ivi contenuti, chiedendo all’elettorato di operare una scelta che potrebbe essere assai difficile, sino ai limiti della impraticabilità e dello scoraggiamento.

7. – Le architetture costituzionali che caratterizzano entrambe le proposte richiedono, per funzionare adeguatamente, che venga garantito al meglio il diritto alla conoscenza del corpo elettorale, sia in sede di referendum popolare propositivo (C. 726) che deliberativo (C. 1173). Un riferimento al riguardo è contenuto nella sola proposta C. 726 in cui, nel riservare alla legge la disciplina della modalità attuative, si prevede che tale legge regoli “l’accesso delle formazioni politiche e sociali interessate ai mezzi di informazione pubblici e privati”.

Il che può anche andare bene, ma sarebbe stato meglio fissare direttamente, nella norma costituzionale, più chiari e più precisi “paletti” al riguardo.

8. – In conclusione, mentre non può non valutarsi positivamente l’ampliamento degli spazi di democrazia diretta, perseguito con la proposta in esame, è, a mio avviso, evidente che tale ampliamento deve svolgersi, per così dire, a rime obbligate, all’interno di un modello costituzionale parlamentare che ha nel principio di rappresentanza il suo senso più profondo. Si consideri che tale modello ha recentemente riportato, nella consultazione referendaria del dicembre 2016, già richiamata, un vasto consenso popolare e che il corpo elettorale ha voluto nettamente

salvaguardare quel modello da tentativi riformisti, profondamente incidenti sulla forma di Stato e di Governo.

Alla prudenza del Parlamento spetta l'alto compito di mediare e bilanciare quegli spazi, salvaguardando, a un tempo, la democrazia rappresentativa e le istanze di partecipazione diretta popolare.

In assenza, il rischio di una deriva qualunquista e populista sarebbe ben grave.

Grazie per l'attenzione e buon lavoro.



Prof. Salvatore Bellomia

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Roma Tor Vergata