

Nota del Prof. Mauro Volpi

Nel ringraziare il Presidente della Commissione, on Giuseppe Brescia, e i deputati che ne fanno parte per l'invito che mi è stato rivolto, desidero in via preliminare esprimere un apprezzamento positivo per il metodo adottato per due ragioni. Innanzitutto l'ipotesi di revisione dell'art. 71 Cost. appare puntuale e omogenea e quindi rispettosa della *ratio* dell'art. 138 Cost. In secondo luogo si è seguita la via della iniziativa parlamentare anziché di quella governativa, che rende possibile e auspicabile un'ampia convergenza parlamentare al di là degli schieramenti politici attualmente esistenti. Ciò premesso, mi riprometto di seguire i punti della griglia tematica predisposta dalla Commissione.

1. Mi pare indispensabile chiarire quale sia la natura del nuovo istituto che si intende introdurre. Si tratta di un referendum propositivo o di un'iniziativa popolare? La questione non è puramente terminologica ma di sostanza e corrisponde alle diverse ipotesi prospettate dalle due proposte di legge. La proposta C. 726 (Ceccanti e altri) propone l'introduzione di un referendum propositivo che implica la distinzione tra due diversi procedimenti (e delle relative raccolte di firme), il primo per la presentazione del progetto di iniziativa popolare, il secondo per il ricorso al referendum, e configura l'iniziativa popolare quale condizione per la successiva richiesta di referendum corredata da un numero doppio di sottoscrizioni rispetto al progetto di legge iniziale (un milione rispetto a 500.000). Al contrario la proposta C. 1173 (D'Uva e altri) propone un'iniziativa popolare che si snoda attraverso un unico procedimento che, muovendo dalla presentazione del progetto di iniziativa popolare, sfocia infine nel referendum popolare decisionale, salvo rinuncia dei promotori in caso di valutazione positiva del testo approvato dal Parlamento anche se non del tutto coincidente con quello presentato. A mio parere la seconda ipotesi è preferibile rispetto alla prima per due ragioni. Innanzitutto perché corrisponde all'istituto della "iniziativa popolare indiretta" previsto in altri ordinamenti (come la Svizzera e vari Stati membri degli USA), mentre il referendum propositivo non trova a livello comparativo un istituto corrispondente. In secondo luogo perché valorizza il progetto popolare che funge da stimolo nei confronti del Parlamento e richiede una interlocuzione attiva fra questo e il comitato promotore, mentre l'altra ipotesi porterebbe quasi sempre ad una sterilizzazione dell'iniziativa popolare imponendo la seconda raccolta di un numero

elevato di firme e per di più limitando il voto referendario ai soli “principi fondamentali” contenuti nel progetto popolare, il che lascerebbe largo spazio al Parlamento per eludere la volontà manifestata dai sottoscrittori. D’altro lato mi pare del tutto inconsistente la tesi avanzata nei giorni scorsi contro l’iniziativa popolare per cui nell’ipotesi in cui il progetto popolare abbia più voti di quello parlamentare ciò comporterebbe lo scioglimento del Parlamento. Basti ricordare che nella scorsa legislatura la netta bocciatura referendaria della legge costituzionale che modificava 47 articoli della Costituzione, certo più rilevante di una qualsiasi legge ordinaria, non ha prodotto lo scioglimento delle Camere. E un’autorevole dottrina che ha adombrato lo scioglimento per “dissensi gravi da parte del corpo elettorale rispetto all’indirizzo di governo”, ha precisato che ciò potrebbe verificarsi in seguito all’abrogazione di più leggi di particolare rilievo politico approvate dal Parlamento in carica e quando si traduca in revisioni di programmi, dislocazioni di maggioranze o dimissioni del Governo (così Mortati nelle sue Istituzioni di Diritto Pubblico, 1976, II, 667).

Più in generale ritengo che l’introduzione di una vera iniziativa popolare indiretta sarebbe positiva per due ragioni. Va considerato prima di tutto lo stato di crisi in cui versa la democrazia rappresentativa e quindi la necessità di rinvigorirla anche attraverso un nuovo istituto di democrazia diretta che stabilirebbe una interlocuzione fra il Parlamento e i promotori, attribuendo al primo il potere di approvare un testo diverso da quello presentato, ai secondi la verifica circa l’attitudine di questo a soddisfare la richiesta popolare e infine stabilendo che, in caso di mancata rinuncia, spetti al corpo elettorale pronunciarsi e poter votare anche a favore di entrambi i testi legislativi indicando quello preferito. È ragionevole prevedere che in molti casi non si arriverebbe al referendum, in quanto a fronte di un voto popolare dal risultato incerto, che potrebbe anche confermare il diritto vigente, i promotori sarebbero spinti a valorizzare gli aspetti positivi contenuti nella delibera parlamentare, e che, qualora il referendum si svolga, il testo parlamentare avendo recepito alcuni contenuti di quello popolare abbia migliori probabilità di essere approvato (come si verifica più frequentemente negli ordinamenti stranieri che prevedono l’iniziativa popolare indiretta). In sostanza l’istituto di cui si discute avrebbe nei confronti della rappresentanza un ruolo non di tipo sostitutivo o alternativo, ma integrativo, sempre che sia introdotto con gli accorgimenti e le limitazioni che ne scongiurino un’utilizzazione plebiscitaria e demagogica. E potrebbe contribuire a rinvigorire nei confronti della pubblica opinione l’organo parlamentare, la cui rivalutazione deve essere perseguita alla luce del grave squilibrio che si è progressivamente verificato a suo danno nei rapporti con il Governo, per la dislocazione della funzione legislativa in altre direzioni e infine per la debolezza dei suoi poteri di controllo.

Ma c'è una seconda ragione che milita a favore del nuovo istituto la quale attiene alla insufficienza e alla crisi degli attuali istituti ordinari di democrazia diretta. Per l'iniziativa legislativa popolare ciò deriva dal fatto che le Camere non hanno nessun obbligo di pronunciarsi e solo con le modifiche al Regolamento del Senato del 20 dicembre 2017 si è stabilito che le Commissioni competenti debbano concludere l'esame dei d.d.l. di iniziativa popolare entro tre mesi dall'assegnazione (previsione che comunque sarebbe bene introdurre anche nel Regolamento della Camera). Per il referendum abrogativo si è verificata una disaffezione popolare, certificata dalla invalidazione delle votazioni referendarie per il mancato raggiungimento del quorum verificatasi in sette delle ultime tornate tenutesi tra il 1997 e il 2016. Alla base della disaffezione referendaria vi è sicuramente l'invito all'astensione da parte di chi è contrario all'abrogazione, ma anche il ricorso eccessivo ad un istituto che è stato più volte utilizzato come un sucedaneo di un'iniziativa popolare inesistente mediante la tecnica dei cd. referendum manipolativi, specie sulle leggi elettorali, che hanno prodotto risultati grossolani e insoddisfacenti (sarebbe come costringere il Parlamento ad abrogare parzialmente una legge solo potendo utilizzare le parole e la struttura sintattica della legge vigente). Quindi l'iniziativa popolare non solo ampliirebbe il novero degli istituti di democrazia diretta e la partecipazione popolare, ma avrebbe l'ulteriore effetto positivo di ricondurre il referendum abrogativo entro l'alveo naturale voluto dal Costituente, che è quello della abrogazione totale o parziale di un atto legislativo.

2. Un sistema adeguato di limiti all'iniziativa popolare può derivare da una presa in considerazione congiunta delle due proposte di legge. Innanzitutto è pacifico che l'iniziativa non possa intaccare i principi supremi e i diritti fondamentali sanciti nella Costituzione. Va poi escluso che possa riguardare modifiche della Costituzione o di leggi costituzionali, che sono oggetto dello speciale procedimento aggravato previsto dall'art. 138 Cost. Ritengo che per un'analogia ragione l'iniziativa non possa esercitarsi su leggi a forza passiva peculiare e più in generale non sia opportuna per le leggi rinforzate che prevedono un qualche aggravamento rispetto all'ordinario procedimento legislativo. Condivisibile è il limite stabilito in entrambi i progetti che impone l'omogeneità delle leggi di iniziativa popolare, recependo l'orientamento della Corte Costituzionale in materia di ammissibilità del referendum abrogativo. Avrei invece qualche dubbio a vietare l'iniziativa per le "leggi a contenuto costituzionalmente vincolato", categoria incerta che ha finito per confondersi con quella delle leggi costituzionalmente necessarie. A proposito di queste ultime dovrebbe essere pienamente consentita l'iniziativa sulle leggi elettorali anche alla luce del fatto che le leggi elettorali

approvate dal 2005 in poi sono state dettate più da ragioni di convenienza politica che sistemica e non hanno tenuto in adeguata considerazione la libertà del voto degli elettori.

Due questioni controverse riguardano le leggi che comportino oneri finanziari (ma su questa rinvio al punto successivo) e i trattati conclusi ma non ancora ratificati (essendo ovvio che per quelli ratificati valga il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali stabilito dall'art. 117, c. 1, Cost. nei confronti della legislazione statale e regionale). Ora, a me pare che l'iniziativa ventilata dalla proposta D'Uva sui trattati non sia convincente in quanto avrebbe più che un valore propositivo un effetto dissuasivo e inoltre, com'è precisato nella relazione alla proposta, escluderebbe il referendum finale in caso di ratifica da parte del Parlamento. Se si vuole che siano sottoponibili a referendum popolare, come avviene in altri ordinamenti, i trattati di particolare rilevanza e in particolare quelli che comportano cessioni di sovranità, allora ciò richiederebbe la via diretta di una revisione dell'art. 80 Cost. e non quella contorta della iniziativa popolare che può anche non sfociare in un referendum finale. Si tratta di una scelta politicamente delicata e sulla quale ho qualche dubbio di opportunità, che dovrebbe comunque essere oggetto di una distinta proposta di legge costituzionale.

3. A mio avviso l'iniziativa non dovrebbe riguardare la legge di bilancio, come si desume dalla relazione alla proposta D'Uva, e neppure, per evidenti ragioni di opportunità, le leggi tributarie. La proposta Ceccanti esclude il referendum propositivo su progetti di legge "che rechino significativi oneri finanziari a carico della finanza pubblica". Il termine "significativi" è troppo generico per cui pare più opportuno prevedere che il progetto di legge non possa sconvolgere gli equilibri di bilancio e, qualora comporti oneri finanziari, debba indicare i mezzi per la relativa copertura. Ritengo che il controllo del rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria dovrebbe essere affidato alla Corte Costituzionale, eventualmente supportata da un parere della Corte dei Conti, in quanto organo competente a sindacare "l'ammissibilità del referendum", come recita la proposta D'Uva. In realtà sarebbe più corretto parlare di giudizio sull'ammissibilità del progetto di iniziativa popolare, come peraltro è stabilito nella proposta di legge che prevede la possibile anticipazione del controllo "anche prima della presentazione della proposta di legge alle Camere" quando siano state raccolte almeno centomila firme. In dottrina tale ipotesi è stata criticata in quanto correrebbe il rischio di anticipare (e politicizzare) il giudizio della Corte sulla legittimità costituzionale che dovrebbe invece essere successivo all'entrata in vigore della legge. Non ritengo l'obiezione convincente in quanto comunque il controllo della Corte, anche se esercitato al termine della raccolta delle firme, avrebbe

natura preventiva e dovrebbe essere circoscritto alla verifica del rispetto dei limiti costituzionalmente previsti. Per questa ragione non condivido la proposta Ceccanti laddove stabilisce che il giudizio della Corte dovrebbe avere ad oggetto anche “la compatibilità del contenuto del progetto con le altre norme costituzionali”, proposta che sancirebbe l’improvvida anticipazione del sindacato di legittimità costituzionale. L’anticipazione del controllo sull’ammissibilità al momento della raccolta di un significativo numero di firme (che a mio parere dovrebbe essere estesa anche al referendum abrogativo) avrebbe l’indiscutibile vantaggio di evitare un inutile ricorso alla partecipazione popolare, che comporta un dispendio di energie e di spese e soprattutto può suscitare una legittima aspettativa dei sottoscrittori che potrebbe essere successivamente frustrata da un giudizio di inammissibilità.

4. È per me del tutto ovvio che l’introduzione di un nuovo istituto di democrazia diretta debba accompagnarsi all’individuazione in Costituzione dei suoi caratteri essenziali (finalità, numero dei firmatari, limiti di ammissibilità e competenza della Corte Costituzionale, effetti giuridici). Mi sia consentito quindi di tornare ad esprimere un giudizio fortemente critico sulla previsione di referendum propositivo contenuta nella legge costituzionale Renzi-Boschi, respinta dal corpo elettorale, (sulla quale faccio rinvio al saggio *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*, in www.costituzionalismo.it, fascicolo 2, 2016), che prevedeva una doppia riserva di legge, una costituzionale l’altra ordinaria, che lasciava il nuovo istituto proposto nell’assoluta vaghezza su contenuti e tempi di realizzazione e ne subordinava l’attuazione alla buona disponibilità di una futura maggioranza.

La legge ordinaria di attuazione dovrebbe regolamentare le fasi e i termini del procedimento e in particolare le modalità di raccolta delle firme e di presentazione delle stesse, l’individuazione dell’organo competente a verificarne la regolarità (che potrebbe essere l’Ufficio Centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione), i tempi del controllo sulla regolarità e di quello sull’ammissibilità, l’eventuale rinuncia dei promotori, l’indizione del referendum, le modalità di espressione del voto specie nell’ipotesi che i progetti sottoposti al referendum popolare siano due (si potrebbe a tal proposito adottare il modello elvetico che consente agli elettori di pronunciarsi sulla scelta fra ciascuno dei due testi e la normativa legislativa vigente e in caso di approvazione di entrambi sull’adozione di quello che abbia avuto più voti di preferenza). La legge di attuazione potrebbe essere approvata come legge a sé stante o come integrazione della legge n. 352 del 1970. In ogni caso sarebbe opportuno cogliere l’occasione per procedere ad una importante revisione

della disciplina legislativa attuale mediante una semplificazione volta a rendere più agevole il ricorso ai referendum. In sintesi la raccolta delle sottoscrizioni dovrebbe essere resa possibile anche per via telematica, l'autenticazione delle firme dovrebbe essere attribuita anche ad elettori indicati dal Comitato promotore i cui nominativi siano previamente comunicati all'Ufficio Centrale per il referendum, l'obbligo di allegare i certificati elettorali dovrebbe lasciare posto all'autocertificazione che l'Ufficio Centrale potrebbe verificare mediante l'accesso all'Anagrafe nazionale della popolazione residente. Insomma dovrebbero essere superate la complessità e la farraginosità di previsioni che oggi pongono seri ostacoli soprattutto ad iniziative referendarie provenienti dal basso.

5. Negli ordinamenti stranieri un quorum di partecipazione è solitamente stabilito per le varie ipotesi di referendum distinte dalla iniziativa popolare. Tuttavia il rischio di una sua utilizzazione impropria da parte dei sostenitori del No per far fallire il referendum ha indotto la Commissione di Venezia, che opera all'interno del Consiglio d'Europa, a sconsigliarne l'adozione nel Codice di buona condotta sul referendum del 2006. Nell'ordinamento italiano non vi è dubbio che l'elevato quorum di partecipazione pari alla metà più uno degli aventi diritto al voto abbia contribuito a sterilizzare il referendum abrogativo e quindi sia necessaria una sua revisione. Da qui la proposta di abolizione del quorum o quella, che a me pare più ragionevole, di una sua netta riduzione, individuata da molti nella maggioranza non degli elettori ma di quanti hanno votato alle ultime elezioni politiche.

Più problematica è l'adozione di un quorum di partecipazione anche per il referendum conseguente all'iniziativa popolare inesistente negli ordinamenti stranieri che prevedono tale istituto. A favore del quorum si può avanzare l'argomento dell'opportunità di evitare che una legge possa essere approvata da una esigua minoranza del corpo elettorale. Si tratterebbe in tale ipotesi di scegliere un quorum tale da garantire la consistenza del voto popolare, ma non troppo elevato al fine di evitare manovre volte a determinare l'invalidità del referendum e il mantenimento dello status quo. Una soluzione intermedia che mi permetto di avanzare potrebbe consistere nella previsione di un quorum non di partecipazione, ma di approvazione, fondato sull'adozione del progetto che ottenga un numero di suffragi favorevoli corrispondente ad una percentuale minima degli aventi diritto (ad esempio il 25%).

6. Qualora l'iniziativa sia sfociata nell'approvazione referendaria del progetto di legge, si dovrebbe escludere che per un congruo periodo di tempo il Parlamento possa dare vita ad una

disciplina legislativa contrastante con quella scaturita dalla volontà popolare. A sostegno di questa tesi si può invocare la giurisprudenza costituzionale (in particolare la sent. n. 199 del 2012) sul divieto di ripristino della normativa abrogata. Invece ritengo che pro futuro, in seguito al cambiamento delle circostanze di fatto, del contesto politico o dell'opinione popolare, potrebbe esservi sulla materia un intervento legislativo del Parlamento oppure una nuova iniziativa popolare. Infatti, in assenza di una esplicita previsione costituzionale, non è sostenibile che la legge scaturita dall'iniziativa popolare abbia natura rinforzata richiedendo per la sua modifica o abrogazione un procedimento analogo a quello che l'ha posta in essere. Ciò potrebbe bloccare per un tempo indefinito qualsiasi possibilità di innovazione legislativa resa necessaria dal cambiamento delle circostanze e degli orientamenti politici.