

CAMERA DEI DEPUTATI
COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO E INTERNI

Memoria per l'indagine conoscitiva
sulle proposte di legge costituzionale C. 726 e C. 1173

Il sottoscritto, prof. Andrea Pertici, ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Pisa,

PREMESSO

che è stato richiesto dalla Commissione Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni della Camera dei deputati di prendere parte a un ciclo di audizioni informali nel contesto dell'esame in sede referente delle 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 popolare, formula sinteticamente le seguenti:

OSSERVAZIONI

A) *Rispetto alle proposte nel loro complesso*, il potenziamento degli istituti di democrazia diretta ha il pregio di riavvicinare i cittadini alle istituzioni, consentendo loro una maggiore partecipazione anche nel periodo intercorrente tra un'elezione e l'altra, correggendo eventuali decisioni dei propri rappresentanti e – come affermato nella relazione alla p.d.l. 1173 – potendo esercitare sugli stessi un migliore controllo. Lo sviluppo del dibattito che su singoli temi potrebbe originarsi, accompagnato da un'adeguata informazione che la legge di attuazione dovrebbe garantire al fine di favorire un voto consapevole, potrebbe contribuire a sviluppare una considerazione della politica come strumento per la soluzione di questioni concrete di interesse generale.

Come noto, l'Assemblea costituente dedicò al tema della democrazia diretta e partecipativa un'ampia discussione (in particolare in sede di seconda sottocommissione tra il 17 e il 22 gennaio 1947), essendo note le posizioni del relatore Costantino Mortati a favore di una valorizzazione di questi strumenti e in particolare dei referendum, rispetto ai quali aveva presentato una proposta molto ampia, anche collegata all'iniziativa legislativa popolare (infatti se il progetto presentato dagli elettori, nel

termine di sei mesi, non era preso in considerazione o era rigettato o emendato, questo era sottoposto a referendum).

In questo senso sembrano muoversi – pur nelle indubbe differenze anche di efficacia – le proposte di legge oggetto della presente audizione, che mirano anche a rendere effettivo il potere d’iniziativa legislativa dei cittadini, le cui proposte sono oggi generalmente ignorate dalle Camere o assorbite in progetti relativi alla stessa materia ma dai contenuti molto lontani da quelli su cui erano state raccolte le sottoscrizioni popolari.

Sempre in via di premessa, si apprezza l’intenzione di procedere a revisioni mirate ed omogenee della Costituzione, che non ne mettano in discussione l’intero impianto. In tal senso, però, ritengo che l’introduzione di una proposta di legge d’iniziativa popolare rinforzata dall’eventuale referendum propositivo dovrebbe portare a riconsiderare in parte anche il referendum abrogativo, evitando che tra i due strumenti vi siano differenze che non sono giustificate dalla diversa finalità degli stessi: penso ad esempio al quorum di validità. Per questo, come dirò, sarebbe da valutare l’introduzione nel medesimo disegno di legge di interventi anche sull’art. 75 della Costituzione.

Infine, deve considerarsi l’importanza della normativa di attuazione. In tal senso, la legge n. 352/1970, di attuazione dei referendum attualmente previsti e dell’iniziativa legislativa popolare, richiede certamente importanti adeguamenti, che l’introduzione di questo nuovo strumento di partecipazione popolare renderebbe ancora più evidenti, potendo anche far pensare a una nuova legge di attuazione di tutti gli strumenti di democrazia diretta e partecipativa costituzionalmente previsti.

B) *Rispetto ai singoli punti su cui è stato espressamente e preventivamente sollecitato:*

I. Il rapporto tra i promotori e le Camere.

I promotori della proposta di legge d’iniziativa popolare – eventualmente destinata a trasformarsi in referendum – possono certamente essere ritenuti coloro che meglio conoscono il testo, avendo probabilmente già valutato determinate scelte di merito e/o le formule giuridiche utilizzate. In questo senso, la possibilità che essi siano sentiti in sede parlamentare – durante la discussione in Commissione – sembra molto opportuno, pur essendo chiaro che essi non hanno, in questa fase, poteri. I regolamenti parlamentari dovrebbero disciplinare più in dettaglio le modalità di svolgimento di queste audizioni.

Del resto, proposte in tal senso erano state avanzate anche rispetto all'iniziativa popolare "semplice".

Maggiori perplessità suscita, invece, la possibilità – riconosciuta dalla proposta di legge costituzionale D'Uva e altri – di consentire ai promotori di rinunciare alla sottoposizione del quesito al referendum. La proposta, infatti, ancorché promossa dai promotori è tale perché sottoscritta da cinquecentomila elettori, ai quali si deve lo sviluppo dell'intero *iter* previsto dalla Costituzione, dalla legge di attuazione e dai regolamenti parlamentari, e rispetto ai sottoscrittori i promotori non hanno alcuna funzione di rappresentanza, non potendo, pertanto, decidere per loro.

La questione si è già posta in termini simili, nell'ambito del referendum abrogativo, per l'ipotesi in cui, nelle more dello svolgimento del referendum, sia approvata una modifica della normativa oggetto del quesito. Anche in questo caso, però, si è sempre ritenuto che non dovessero essere i promotori a decidere, ma – appunto – un soggetto terzo, come l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, il quale, sulla base dell'art. 39 della l. n. 352/1970, come integrato dalla Corte costituzionale con sent. n. 68/1978, valuta se la nuova legge abbia modificato i principi ispiratori e i contenuti normativi essenziali di quella oggetto del quesito, dichiarando, in caso di esito positivo di questa verifica, la cessazione delle operazioni referendarie e stabilendo, invece, in caso di esito negativo, lo svolgimento del referendum sul nuovo testo di legge.

Similmente, per il referendum propositivo relativo a una legge d'iniziativa popolare, se, all'esito della fase parlamentare, dovesse risultare un testo differente rispetto a quello presentato dagli elettori, si tratterebbe di verificare se questo contenga comunque i medesimi principi ispiratori e i medesimi contenuti normativi essenziali. In questo caso, potrebbe essere ancora l'Ufficio centrale per il referendum a dichiarare che non si proceda con le operazioni referendarie. Se, invece, la proposta approvata dalle Camere non rispondesse ai medesimi principi ispiratori e ai medesimi contenuti normativi essenziali di quella presentata dagli elettori si dovrebbe procedere comunque al referendum.

In tal caso, l'ipotesi tratteggiata dalla proposta di legge costituzionale D'Uva e altri prevede la possibilità di sottoposizione di entrambe le proposte, cosa che – ove si intendesse confermarla – dovrebbe essere oggetto di ulteriore approfondimento, oltre

che di attenta regolamentazione in sede attuativa. Infatti, essa darebbe luogo ad alcuni problemi di praticabilità, tra cui la necessità di sospendere il procedimento legislativo di un testo di legge perché incidente su una materia sulla quale è stata presentata anche un'iniziativa legislativa popolare, con significativa limitazione della potestà legislativa delle Camere.

II. Il numero delle sottoscrizioni e i paventati rischi di plebiscitarismo.

Il referendum propositivo su una proposta di legge d'iniziativa popolare non presenta, a mio avviso, rischi di plebiscitarismo. Essi, infatti, normalmente emergono quando la domanda è calata dall'alto, e in particolare da organi di vertice. Nel caso, invece, la domanda sarebbe costituita – almeno nella proposta D'Uva e altri – dalla stessa proposta di legge sottoscritta dagli elettori, rispettando la caratteristica *bottom up* che gli istituti di democrazia diretta devono avere per essere effettivi strumenti di partecipazione e non applausi finali alle decisioni del potere costituito. Da questo punto di vista maggiori perplessità susciterebbe la proposta Ceccanti, in base alla quale sarebbe sottoposta al voto popolare, non l'intera proposta di legge, bensì i principi fondamentali contenuti nella stessa. Infatti, oltre alle difficoltà nella individuazione di questi e dell'organo competente a estrarli, il referendum parrebbe divenire d'indirizzo, se non addirittura consultivo, rimettendo poi alle Camere l'elaborazione di una legge, entro un termine indicato in sei mesi, senza che si specifichi quali sarebbero le conseguenze della mancata approvazione e potendosi probabilmente ritenere che, in sostanza, non ve ne sarebbero.

Semmai, proprio la provenienza “dal basso” sconsiglia, a mio avviso, l'aumento delle sottoscrizioni necessarie, della quale ho visto che si è discusso, come in altre occasioni, con funzione sostanzialmente deflattiva. In proposito deve ricordarsi che alla Costituente il numero delle sottoscrizioni fu introdotto, non come ostacolo, ma al fine di assicurare la serietà della proposta (per evitare, in sostanza, quesiti come quelli provocatoriamente proposti dal settimanale Cuore negli anni Novanta: tipo eliminazione del semaforo rosso o dell'obbligo di fedeltà coniugale). Ciò è confermato dal fatto che, nonostante alla Costituente fossero state avanzate anche proposte per fissare il numero delle sottoscrizioni in una percentuale degli elettori, alla fine si optò per un numero assoluto. E quello di 500.000 pare indubbiamente idoneo ad assicurare la serietà della proposta. Il rischio della sua elevazione è quello di consegnare lo strumento nelle mani

soltanto di grandi organizzazioni, riducendo gli spazi per iniziative di cittadinanza più diffusa. In proposito pare da ricordare – per evitare che l’ipotesi sia riproposta – come particolarmente sventurata fosse la formulazione del testo di revisione costituzionale approvato in via definitiva dalla Camere nell’aprile 2016, ma bocciato nel referendum del 4 dicembre dello stesso anno, che modulava il quorum di validità del referendum sul numero di sottoscrizioni raccolte. Tale previsione, infatti, oltre a stabilire un collegamento tra due dati con finalità differenti, creava sostanzialmente una corsia privilegiata per i quesiti promossi da grandi organizzazioni, con una disparità di trattamento non solo irragionevole ma anche irrazionale rispetto agli obiettivi – di partecipazione – che il referendum dovrebbe proporsi.

Rispetto alla raccolta delle firme, infine, si auspica che la legge ordinaria stabilisca modalità per potervi procedere in via elettronica, come già previsto per l’iniziativa dei cittadini europei (ICE).

III. Il rapporto con leggi approvate con procedimento aggravato e maggioranze speciali e gli altri limiti di ammissibilità.

Un’interpretazione sistematica del testo costituzionale parrebbe di per sé già sufficiente, probabilmente, ad escludere che il procedimento legislativo in questione (proposta d’iniziativa popolare rafforzata dall’eventuale referendum per la sua approvazione) possa essere utilizzato per l’approvazione delle leggi per le quali è richiesto un procedimento legislativo aggravato e – direi – anche una maggioranza superiore a quella ordinariamente prevista. Ciò, sulla base degli argomenti già esposti dalla Corte costituzionale nella sent. n. 16/1978, in relazione al referendum abrogativo. Infatti, il ricorso al referendum non può rappresentare il mezzo per evitare gli aggravamenti procedurali costituzionalmente previsti. La proposta D’Uva e altri è in ogni caso, da questo punto di vista, particolarmente netta, consentendo questo procedimento soltanto in presenza di una «proposta di legge ordinaria». Si utilizzerebbe così la formula di «legge ordinaria» contenuta negli artt. 77 e 137 Cost., che rappresenta uno scrupolo forse non necessario ma certamente non inopportuno. Semmai, dal punto di vista della formulazione parrebbe preferibile, specificando ulteriormente, prevedere la seguente: «Quando la proposta di cui al comma precedente non è di legge costituzionale o di altra legge per la cui approvazione siano richiesti dalla Costituzione un procedimento aggravato rispetto a quello normale o una maggioranza superiore a quella dei presenti,

se essa 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».

Quanto ai limiti espliciti, occorre anzitutto considerare che il giudizio di ammissibilità, condotto valutando la sussistenza di questi, non può essere confuso con un giudizio di legittimità costituzionale, che – nel caso – non diverrebbe semplicemente preventivo, ma riguarderebbe addirittura una semplice proposta o – se preferiamo – una eventuale legge. Per questo, trovo improprio che, prima della sottoposizione del testo agli elettori, la Corte costituzionale ne valuti la legittimità costituzionale, come del resto non fa prima dell'approvazione delle leggi da parte delle Camere.

Un giudizio di ammissibilità, in relazione ad alcuni limiti che, come avviene per il referendum abrogativo, siano giustificati dalla natura dello strumento, sembra, invece, praticabile. Circa i limiti, però, inserirei solo quelli strettamente indispensabili. In particolare, le ragioni che hanno portato all'esclusione delle leggi tributarie da quelle abrogabili in via referendaria mi paiono sussistere anche per escluderle dal referendum propositivo. Lo stesso – direi – per quanto riguarda le leggi di bilancio. Circa le leggi di autorizzazione alla ratifica dei Trattati internazionali, seppure si tratti di una materia nella quale normalmente il Governo svolge una funzione centrale, è vero che, di fronte a un Parlamento che ritarda la ratifica di un Trattato sottoscritto, l'iniziativa popolare potrebbe forse costituire un valido rimedio. Naturalmente, occorre precisare che una proposta di abrogazione, in virtù del combinato disposto con l'art. 75, secondo comma, sarebbe certamente da ritenere inammissibile. In ogni caso, potrebbe essere rassicurante prevederlo espressamente. Le leggi di amnistia e indulto, invece, sarebbero escluse dal fatto che la loro approvazione richiede un procedimento aggravato. Quanto ai requisiti attinenti alla formulazione del quesito (omogeneità, chiarezza, univocità, completezza, coerenza e assenza di manipolatività), dobbiamo considerare che essi hanno dato luogo alla giurisprudenza costituzionale più oscillante e controversa, sulla quale c'è da augurarsi per il futuro un maggiore self restraint, che il legislatore di revisione costituzionale potrebbe forse in qualche modo favorire. In particolare, considerato che, nel caso, oggetto del quesito sarebbe un'intera proposta di legge, per la quale si potrebbe presumere una certa omogeneità (la stessa Corte ha in qualche misura utilizzato questa presunzione quando si è trattato di referendum di abrogazione totale di

una legge), si potrebbe prevedere l'inammissibilità di referendum su proposte solo «manifestamente non omogenee e coerenti».

IV. Copertura finanziaria.

Per quanto l'individuazione della copertura finanziaria sia complessa, mi pare che il dettato dell'art. 81, comma 3, della Costituzione imponga che essa sia indicata. La inidonea individuazione della copertura potrebbe essere oggetto di un confronto tra i promotori e un organo terzo, all'esito del quale poter apportare le correzioni necessarie. Tuttavia, si tratta di una delle questioni più complesse, la quale potrebbe essere sviluppata – quanto alle modalità – anche dalla legge ordinaria di attuazione.

V. Il rapporto tra previsioni costituzionali e di legge ordinaria (e costituzionale).

Nella Costituzione devono essere contenute le previsioni relative ai titolari dell'iniziativa, all'oggetto, ai limiti di ammissibilità del referendum, al quorum e agli effetti. In realtà, sempre a livello costituzionale dovrebbe essere individuato il soggetto al quale compete il controllo di ammissibilità. Come noto, tuttavia, ciò non fu fatto dal Costituente per il referendum abrogativo. La competenza alla Corte costituzionale fu attribuita con legge costituzionale n. 1/1953. In proposito cercherei di mantenere una omogeneità tra i due referendum, scegliendo tra: (1) l'inserimento della competenza della Corte costituzionale nella Costituzione per entrambi i referendum (propositivo e abrogativo) e (2) l'inserimento nella legge costituzionale n. 1/1953 della competenza anche a giudicare sull'ammissibilità del referendum propositivo.

VI. Il quorum.

Il quorum – sulla cui introduzione furono sollevati numerosi dubbi anche alla Costituente – è ormai stato totalmente piegato a un utilizzo strumentale, favorito anche dal forte calo della partecipazione in tutte le elezioni: non solo, dal 1976 al 2018, nelle elezioni politiche la percentuale dei votanti è diminuita di oltre venti punti percentuali, ma alle ultime elezioni europee ha partecipato poco più del 57% degli aventi diritto, mentre in due Regioni nelle quali si votò nell'autunno 2014 non fu raggiunta la percentuale della maggioranza degli aventi diritto: se si fosse trattato di un referendum sarebbero rimaste senza esito. Ma c'è di più: nel periodo in cui abbiamo avuto una legge elettorale proporzionale con premio di maggioranza (alla Camera majority assuring) servivano meno consensi per formare una maggioranza di Governo, che avrebbe approvato tutte le leggi che riteneva, piuttosto che per abrogarne una sola. Per questo

riteniamo che la proposta di eliminazione del quorum – coerente peraltro con le indicazioni della Commissione di Venezia – sia condivisibile e possa, anzi, stimolare una maggiore partecipazione. Naturalmente, in quest’ottica, come eventuale punto di mediazione, anche l’abbassamento previsto dalla proposta Ceccanti (sul modello dello Statuto toscano), e che fa riferimento alla maggioranza dei votanti nelle ultime elezioni della Camera, è apprezzabile: essa costituisce, a mio avviso, il miglior modo per calcolare un quorum più basso rispetto a quello attualmente previsto. Tuttavia, il forte calo della partecipazione alle elezioni registratosi negli ultimi anni, unitamente all’obiettivo di maggiore coinvolgimento nelle scelte pubbliche dei cittadini che queste proposte si prefiggono, sembrerebbero oggi spingere maggiormente verso la semplice eliminazione del quorum.

VII. Interventi legislativi successivi nella stessa materia.

La questione del rapporto tra la normativa approvata con referendum popolare e i successivi interventi legislativi è delicatissima ed è stata oggetto già di interventi della Corte costituzionale rispetto al referendum abrogativo. In particolare, la Corte costituzionale, con sent. 199/2012, ha dichiarato l’incostituzionalità di una nuova legge ritenuta sostanzialmente riproduttiva di quella abrogata solo pochi mesi prima con referendum (sulle modalità di affidamento dei servizi pubblici). La posizione, ancorché forse più netta, si rifà a quella già espressa con le sentt. nn. 468/1990 e 33/1993, sulla cui base «il legislatore ordinario (...) pur dopo l’accoglimento della proposta referendaria, *conserva il potere d’intervenire nella materia oggetto di referendum senza limiti particolari che non siano quelli connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata (...)*» e poi dalla sent. n. 9/1997, che ha confermato il «divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare». Pertanto, il legislatore sembra comunque poter agire liberamente, salvo che, oltre alla responsabilità politica da far valer in sede di elezioni, potrebbe essere fatta valere quella giuridica da parte della Corte in caso di un repentino “tradimento” della volontà popolare.

Pisa-Roma, 3.12.2018

Prof. Andrea Pertici