

**AUDIZIONE DEL PROF. MASSIMO LUCIANI**  
**(FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA - LA**  
**SAPIENZA)**  
**COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**  
**4 DICEMBRE 2018**

\* \* \* \* \*

**1.-** Le proposte oggi all'esame della Commissione hanno due punti in comune. Il primo è il metodo: si tratta di proposte che utilizzano la tecnica della revisione puntuale della Costituzione e non indulgono all'idea della grande riforma. Su questo non si può che dare un giudizio positivo, non solo perché le grandi riforme hanno dimostrato seri problemi di ottenimento del consenso, ma anche perché il disegno istituzionale della Costituzione, pur messo a dura prova negli ultimi anni da profonde trasformazioni del sistema politico, ha dimostrato - tutto sommato - di funzionare e ha bisogno solo di qualche aggiustamento.

Il secondo è l'obiettivo dichiarato: in entrambi i casi, infatti, si dice di voler trattare gli istituti di partecipazione istituzionale come "strumenti correttivi all'interno di una democrazia che è e resta fundamentalmente rappresentativa" (Proposta Ceccanti e altri), ovvero di ispirarsi a una logica che "non è quella di una contrapposizione tra la democrazia diretta e la democrazia rappresentativa, ma quella di un reciproco completamento" (Proposta D'Uva e altri).

Anche per questo secondo profilo non si può che plaudire: il destino delle nostre forme di governo è rappresentativo ed è illusorio (per ragioni sulle quali mi sono soffermato in sede scientifica e che non posso esplicitare qui) immaginare di attivare una sorta di "presa diretta" fra cittadini e istituzioni attraverso gli strumenti della rete che sia in grado di fornire un soddisfacente rendimento democratico. Va aggiunto, però, che, sebbene le due proposte tocchino un aspetto specifico della nostra architettura costituzionale, la centralità dell'oggetto trattato fa sì, per un verso, che ogni scelta compiuta in questa materia si riverberi sull'intera architettura; per l'altro, che la logica di questo genere di interventi dipenda fatalmente dal raccordo con altre iniziative. Così, ad esempio, se esse andassero di pari passo con una riduzione drastica del numero dei parlamentari, che scendesse sotto la soglia (sulla quale sembrava essersi trovato in passato un certo accordo) di 500 deputati e 250 senatori, il "segno" di entrambe cambierebbe e si caratterizzerebbe per un maggiore rischio di deriva antiparlamentare.

**2.-** Altra premessa fondamentale è che entrambe le proposte commettono - mi permetto di dire - un duplice errore, che è allo stesso tempo terminologico e concettuale, laddove parlano di quello che propongono come di un istituto di "democrazia diretta" e lo qualificano "*referendum* propositivo". La questione sarebbe - diciamo così - solo professorale se non nascondesse anche un rischio politico. Vale la pena, dunque, di dedicarle un minimo di attenzione.

**2.1.-** Quanto al primo punto, devo insistere su una precisazione resa necessaria dal fatto che la dottrina italiana del Novecento (specie del secondo dopoguerra) sembra aver perduto la consapevolezza (che fu piena nei classici del secolo precedente) del fatto che il *referendum*, così come l'iniziativa popolare, non è un istituto della democrazia diretta, bensì un istituto della democrazia rappresentativa. Per un verso, infatti, nell'ambiente della "vera" democrazia diretta, là dove il popolo decide immediatamente sulla pubblica

piazza in una riunione in cui tutti si esprimono palesemente e hanno diritto di parola e di emendamento, non v'è alcun bisogno di prevedere una votazione segreta e individuale su un testo normativo o su una proposta che vengano "dall'alto". Per l'altro, il *referendum* è una manifestazione di volontà popolare assai meno schietta di quanto s'immagini, perché la mediazione (delle *élites* politico-partitiche) è presente in ogni sua fase: in quella dell'iniziativa (è noto che il risultato di un *referendum* dipende largamente dalla scelta della formulazione del quesito e dai tempi del promovimento); in quello della campagna (l'opinione pubblica è fortemente orientata dalle strategie argomentative degli attori politici); dell'interpretazione del voto (la portata *politica* di un voto referendario trascende sempre i limiti del problema *giuridico* affrontato); delle azioni successive (mai un voto referendario, specie se su oggetti di notevole rilevanza, basta a se stesso, ma richiede, a cascata, interventi normativi e applicativi coerenti con il voto popolare).

Non di istituti di "democrazia diretta", dunque, deve parlarsi, ma di istituti *partecipativi* o, se si preferisce, di *democrazia partecipativa*.

**2.2.-** Quanto al secondo, sarebbe più corretto parlare (come del resto si fa un po' in tutto il mondo) di iniziativa popolare indiretta, cioè della sottoposizione (da parte di un gruppo di elettori) di un testo legislativo al Parlamento, con possibilità di ricorso al voto popolare nell'ipotesi del sostanziale dissenso parlamentare. La precisazione terminologica è importante, perché il *referendum* è una votazione che tocca un *decisum* proveniente "dall'alto", mentre l'iniziativa popolare chiama gli elettori a pronunciarsi su un *decisum* che viene "dal basso". Ovviamente, "dall'alto" e "dal basso" sono espressioni sintetiche e di comodo, che non devono far dimenticare la realtà, nella quale anche le iniziative "dal basso" o sono promosse da gruppi politici organizzati o sono da questi facilmente egemonizzate.

**3.-** Ma veniamo alle questioni più puntuali, che le "tracce tematiche", trasmesse dagli Uffici della Commissione agli audendi, chiedono di trattare.

**3.1.-** Quanto alla prima<sup>1</sup>, ritengo che l'"assorbimento" dei promotori nel dialogo parlamentare sia da valutare positivamente. Se vale la premessa di un più stretto collegamento fra rappresentanza e democrazia partecipativa, l'attivazione di meccanismi di interlocuzione istituzionale fra Parlamento e promotori appare, con tale premessa, coerente.

Va segnalato, semmai, il rischio che è sempre connesso all'uso arbitrario del voto popolare. Se si mettono in votazione entrambe le proposte (popolare e parlamentare), infatti, si finisce per chiamare il corpo elettorale a pronunciarsi su un conflitto, con la conseguenza, però, che, a causa del "peso" del voto popolare, il vincitore otterrà una straordinaria e debordante legittimazione, mentre - specularmente - la delegittimazione dello sconfitto sarà altrettanto piena. Sia la necessità di garantire l'equilibrio delle istituzioni che quella di non scatenare fattori di grave instabilità politica suggeriscono

---

<sup>1</sup> "Il rapporto tra l'iniziativa popolare ed il ruolo del Parlamento e i riflessi del nuovo istituto sulla funzione legislativa. Il referendum propositivo può costituire uno strumento di dialogo tra i promotori del referendum e i competenti organi parlamentari? Quale lo spazio per il Parlamento per una soluzione di mediazione e più equilibrata rispetto alla proposta dai promotori? Quale il ruolo e i poteri del comitato promotore nell'interlocuzione con il Parlamento? Quali gli strumenti giuridici per evitare strumentalizzazioni plebiscitarie nell'uso del referendum?".

prudenza. Del resto, le esperienze costituzionali dell'arbitrato politico in ipotesi di conflitto non sono confortanti (si pensi al ruolo del capo dello Stato a Weimar o all'uso plebiscitario del *referendum* nella V Repubblica francese).

**3.2.-** Quanto alla seconda<sup>2</sup>, ritengo che la soluzione migliore sia quella dell'introduzione di un controllo di costituzionalità anticipato, che almeno in questa fase eviterebbe lo scontro fra legalità costituzionale e legittimità popolare che sarebbe implicato da un sindacato successivo.

Se si scegliesse questa soluzione, il problema sarebbe semplificato, perché l'intera Costituzione varrebbe - come del resto è inevitabile - da limite alla legge di iniziativa popolare. Si dovrebbero, comunque, prevedere limiti ulteriori, fra i quali quello del numero delle iniziative (senza un limite quantitativo l'iniziativa parlamentare e anche quella governativa sarebbero sostanzialmente esaurite), quello dell'omogeneità (definendone con attenzione il concetto) e quello delle c.d. "leggi escluse". Fra queste, a mio avviso, non si dovrebbero comprendere le leggi di spesa, perché in sede di sindacato preventivo la Corte costituzionale (anche esercitando i suoi poteri istruttori e avvalendosi, se del caso, dell'UPB) potrebbe sempre sindacare il rispetto dell'art. 81 Cost. e - quindi - dell'equilibrio di bilancio. Diverso il discorso per le leggi tributarie. I Costituenti ritennero che l'opinione pubblica non fosse sufficientemente matura per evitare il rischio di un voto sempre "anti-fisco" ed è probabile che la loro cautela sia attuale ancora oggi. Si tratta, comunque, di un delicato apprezzamento politico.

Un'ultima precisazione sul punto. Il sindacato preventivo di costituzionalità, ovviamente, non esclude il sindacato successivo. I dubbi di costituzionalità, infatti, sorgono con piena chiarezza grazie all'applicazione della legge e al confronto fra questa e i molteplici casi della vita. In sede di controllo preventivo, dunque, non si possono immaginare tutte le possibili fattispecie rilevanti. Anche la legge frutto dell'iniziativa popolare, pertanto, sarà una legge come tutte le altre e in quanto tale sarà sottoponibile al controllo successivo. Resta fermo, ovviamente, che il problema dello scontro fra legalità costituzionale e legittimità popolare, segnalato in precedenza, si porrà, ma non è dato sapere come e in che termini (molto dipenderà, infatti, dai tempi del giudizio costituzionale, dal grado del consenso che la legge aveva avuto al momento del voto e continuerà ad avere, etc.)

**3.3.-** Quanto alla terza<sup>3</sup>, ho già risposto al punto precedente.

**3.4.-** Quanto alla quarta<sup>4</sup>, viene posto un quesito astratto, che - mi permetto di dire - è di dubbia utilità. Stabilire se un certo oggetto debba o meno essere disciplinato

---

<sup>2</sup> "I limiti all'iniziativa popolare rafforzata. In particolare: si ritiene necessario esplicitare nell'articolo 71 della Costituzione i limiti impliciti enucleati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di referendum abrogativo, che appaiono compatibili con il nuovo istituto? La sentenza della Corte costituzionale n. 16 del 1978, la quale ha affermato che: "il referendum abrogativo non può avere ad oggetto norme di leggi costituzionali, né altri atti legislativi comunque dotati di una specifica resistenza all'abrogazione (...)" è applicabile anche al nuovo istituto?"

<sup>3</sup> "L'obbligo di copertura degli oneri finanziari della proposta di legge d'iniziativa popolare "rinforzata". Il ruolo della Corte costituzionale sotto questo profilo nell'ambito del giudizio sull'ammissibilità del referendum. Si possono individuare altri organi più idonei alla verifica delle coperture?"

<sup>4</sup> "Il rapporto tra norma costituzionale e legge ordinaria attuativa della disciplina sull'iniziativa popolare rafforzata: quali aspetti devono essere necessariamente regolati in Costituzione, anche alla luce della disciplina del referendum abrogativo, e quali possono essere demandati alla legge attuativa?"

direttamente in Costituzione ovvero nella legge ordinaria è possibile solo a condizione di conoscere in concreto tale oggetto e di vagliarne l'importanza alla luce delle altre previsioni costituzionali che si ipotizzano. In via del tutto generale, comunque, posso dire che a mio avviso occorre che la regolazione dell'istituto sia affidata il più possibile alla Costituzione, sempre in ragione della già evidenziata delicatezza della materia.

**3.5.-** Quanto alla quinta<sup>5</sup>, come ho già avuto modo di osservare in una breve dichiarazione giornalistica, il *quorum* è istituto essenziale per il buon funzionamento delle consultazioni popolari.

Per cogliere il punto basta riflettere sulla mancata previsione del *quorum* nel *referendum* costituzionale *ex art.* 138 Cost. In quel caso, infatti, la mancata previsione di una soglia di partecipazione è perfettamente coerente con la logica del *referendum* costituzionale, la cui funzione è eminentemente *oppositiva*. In quel caso, infatti, la mancanza del *quorum* permette a una minoranza fortemente organizzata e motivata, schierata a difesa del vigente testo costituzionale, di opporsi alla revisione costituzionale voluta da una maggioranza poco convinta e poco strutturata. Si tratta, dunque, di uno strumento di difesa della Costituzione nei confronti di revisioni estemporanee e non profondamente condivise.

Nulla di tutto questo varrebbe nel caso di cui ci stiamo occupando. In assenza del *quorum* vi sarebbe, dunque, il serio rischio di colpi di mano, soprattutto in una sistema politico in cui (come accade in tutte le democrazie occidentali) la partecipazione è tendenzialmente in calo. Né è possibile illudersi che questi istituti esplichino con successo una funzione pedagogica: nulla assicura che le cose vadano proprio in questa direzione. È un esito possibile, invero, ma non probabile, anche perché plurime consultazioni popolari possono anche generare stanchezza e far tendere la partecipazione ancor più verso il basso.

Un *quorum*, dunque, va assolutamente previsto. L'ipotesi di ancorarlo al *turnout* elettorale nelle ultime consultazioni politiche è interessante, perché consente di non fissare una soglia astratta, ma di tenere conto della realtà dei livelli di partecipazione popolare. Si obietta che così si stabilirebbe un *quorum* altalenante, destinato a mutare a ogni legislatura, ma per tener conto dell'obiezione basterebbe verificare il livello di partecipazione - poniamo - delle ultime tre tornate elettorali, traendone una media e stabilendo la soglia al 50%+1 di tale media. Questo numero potrebbe essere indicato in Costituzione e sarebbe affidabile anche in concreto, perché sarebbe agganciato a una storia non effimera delle tendenze partecipative.

**3.6.-** Quanto alla sesta<sup>6</sup>, è così posto il problema del c.d. "vincolo referendario", cioè del rispetto che il legislatore parlamentare dovrebbe al voto popolare.

Come è noto, la Corte costituzionale, nella sent. n. 199 del 2012, ne ha affermata l'esistenza, ma tale conclusione - per quanto possa contare la mia opinione - non mi convince affatto. Se, infatti, la premessa è quella del pieno coordinamento fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa, non è coerente differenziare la

---

<sup>5</sup> "Il *quorum* di partecipazione. Quali sono i vantaggi e gli svantaggi dell'abolizione del *quorum* partecipativo al *referendum* propositivo? Si ritiene che la partecipazione popolare al *referendum* possa essere maggiormente incentivata dall'eliminazione del *quorum* ovvero da un *quorum* di partecipazione ridotto?".

<sup>6</sup> "Il rapporto tra la legge approvata ai sensi del nuovo articolo 71 e successivi interventi legislativi abrogativi o modificativi della normativa in essa contenuta".

forza giuridica delle manifestazioni di volontà prodottesi nell'uno o nell'altro ambito. Legge parlamentare e legge di iniziativa popolare sono sempre leggi e devono avere il medesimo rango nel sistema delle fonti. Ciò significa che il Parlamento potrebbe legittimamente abrogare o modificare una legge di iniziativa popolare, ma l'assenza di limiti *giuridici* in questa direzione non fa venir meno gli evidenti limiti *politici* che l'ostacolano, perché la responsabilità politica che le Assemblee rappresentative si assumerebbero in questo modo sarebbe difficilmente sopportabile in termini di consenso.

Va aggiunto che la Corte costituzionale non ha spiegato quanto mai dovrebbe durare il preteso "vincolo referendario", il che è particolarmente grave e (mi permetto di dire) dimostra l'infondatezza del suo assunto. Poiché qui si interviene sulla Costituzione, comunque, se proprio - in contrasto con la premessa, insisto - si volesse prevedere il vincolo, la soluzione più ragionevole sarebbe il suo ancoraggio alla durata della legislatura.

**4.-** Qualche commento puntuale, infine, alle singole proposte.

i) Quanto alla proposta Ceccanti e altri, mi sembra evidente una svista al comma 3 del novellato art. 71 Cost. Per evitare problemi interpretativi e applicativi, infatti, le parole "*o lo approvino con modifiche che ne alterino i principi fondamentali*" dovrebbero essere spostate subito dopo le parole "*Ove le Camere non approvino il progetto di legge presentato ai sensi del secondo comma*".

ii) Sempre in quella proposta, il termine "soggetta", al comma 4, andrebbe sostituito, per omogeneità con i commi precedenti, con "sottoposta".

iii) Ancora. Non è condivisibile il novellato comma 5. Prevedere un intervento parlamentare che dia attuazione a quello popolare costituisce un'inutile complicazione del procedimento e costituisce probabilissima fonte di conflitto fra promotori e Camere, anche qui contraddicendo la premessa della più agevole integrazione fra rappresentanza e partecipazione.

iv) Al comma 6 si parla di "significativi" oneri finanziari. Si tratta di una formula vaga e ambigua, da evitare assolutamente in un testo costituzionale. In ogni caso, se si accogliesse l'ipotesi, sopra formulata, di un'anticipazione del controllo di legittimità costituzionale, il problema - ovviamente - non si porrebbe.

v) Quanto alla proposta D'Uva e altri, non convince, anzitutto, l'assenza del *quorum*. Di questo, però, ho già detto ampiamente prima.

vi) Il terzo comma del novellato art. 71 andrebbe modificato nei sensi già indicati, con l'anticipazione del controllo di costituzionalità e la previsione di una serie di leggi escluse.

vii) Al comma 4 non è dato intendere il significato di "anche". Cosa si vuole dire? che la Corte costituzionale giudica sempre prima della presentazione della proposta, o che giudica sia prima che dopo la presentazione?

viii) L'inopportunità del *referendum* arbitrale, previsto al comma 6, è già stata chiarita in precedenza.

ix) La previsione che al voto popolare si vada anche se le Camere, semplicemente, approvano la proposta "*in un testo diverso da quello presentato*" non convince affatto. Se la si introducesse, infatti, la conseguenza sarebbe che qualunque pur minima modificazione testuale porterebbe fatalmente alla consultazione popolare, il che è

manifestamente illogico, atteso che modifiche testuali si possono rendere necessarie anche per semplici ragioni di coordinamento, di coerenza, di correttezza espressiva, etc. Occorrerebbe pertanto una formula diversa, che evocasse le modifiche “sostanziali”, il mancato rispetto dei “principi ispiratori” della proposta o simili.

**5.-** In conclusione, entrambe le proposte muovono da una premessa condivisibile, ma appaiono meritevoli di attento ripensamento. La delicatezza della materia sconsiglia passi avventati, anche perché gli effetti di sistema di simili interventi, come già accennato, sono imponenti. Molti nodi, come si è visto, restano da sciogliere e l'intero disegno della partecipazione popolare, in realtà, andrebbe ripensato. Che fine fa, in questo contesto, l'istituto della petizione? Come si coordinano le nuove previsioni con quelle che riguardano altre consultazioni popolari previste in Costituzione? E quale spazio ci sarà per il *referendum* abrogativo previsto dall'art. 75 Cost., che, in realtà, appare svuotato di ogni *ratio*?

Tutti quesiti essenziali, come si vede, ai quali solo un attento e meditato lavoro parlamentare potrà dare risposta.