

Lunedì 3 dicembre 2018

Davanti alla **Commissione Affari Costituzionali** che sta esaminando le proposte di legge costituzionale n. 1173 e n. 726 “Modifiche all’art. 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare”

Audizione del prof. Salvatore Bonfiglio

Memoria scritta

Soprattutto nei **sistemi parlamentari**, gli istituti di democrazia partecipativa devono coesistere con gli istituti di democrazia rappresentativa. Essi non possono avere un ruolo sostitutivo delle decisioni democratiche degli organi rappresentativi, ma possono contribuire, in qualche misura, a rivitalizzare la stessa democrazia rappresentativa, che necessita di corpi intermedi democratici, a cominciare da partiti politici regolati. In quest’ottica, «la prospettiva nella quale occorre guardare agli istituti partecipativi non è quella di una contrapposizione tra la democrazia diretta e la democrazia rappresentativa, ma quella di un reciproco completamento» (Proposta di legge costituzionale, Camera dei deputati, n. 1173, presentata il 19 settembre 2018). Quest’impostazione si conferma corretta anche nell’altra proposta, in cui si precisa il carattere correttivo degli istituti di democrazia diretta all’interno di «un assetto fondamentalmente rappresentativo» (Proposta di legge costituzionale, Camera dei deputati, n. 726, presentata il 13 giugno 2018). Del resto, l’intenzione di un potenziamento degli strumenti di democrazia diretta non è nuova, basti pensare alle proposte di Costantino Mortati in Assemblea costituente.

Tuttavia, se i buoni propositi dei promotori sono certamente condivisibili, occorre **verificare se nel concreto le proposte avanzate siano compatibili con una democrazia rappresentativa e con l’assetto parlamentare della nostra forma di governo.**

La proposta C. 1173 trae ispirazione in particolare dall’ordinamento svizzero, in cui gli istituti di democrazia diretta trovano la loro massima applicazione, soprattutto a livello cantonale (Bova). Tuttavia, in Svizzera, dove soltanto nel 1971 si è avuta l’introduzione a livello federale del suffragio universale (femminile), sin dal 1891 l’iniziativa popolare è prevista non per le leggi federali ma, in particolare, per la revisione (totale o parziale) della Costituzione federale.

La proposta C. 1173, invece, ricorda in parte l’art. 139a – mai entrato in vigore – della riforma costituzionale elvetica del 2003. In tale articolo, abrogato con votazione popolare del 27 settembre 2009, si prevedeva la c.d. iniziativa popolare generica che introduceva un’iniziativa popolare sul piano legislativo volta alla proposta di leggi federali, nonché all’abrogazione delle stesse.

L’istituto che si vorrebbe adottare in Italia, dunque, non trova applicazione neanche in Svizzera, dove il corpo elettorale può, invece, pronunciarsi con referendum consultivo su una legge federale dopo la sua approvazione parlamentare, prima della sua promulgazione. Si tratta di «una vera e propria spada di Damocle sulla testa del legislatore elvetico» (Viviani Schlein), che costituisce un problema, in parte risolto attraverso «la prassi di coinvolgere in una fase preliminare all’avvio del procedimento parlamentare vero e proprio, le organizzazioni in grado di promuovere un referendum sulla futura legge federale» (Ferioli).

Ora, occorre valutare attentamente che in Svizzera i problemi connessi alla utilizzazione degli istituti di democrazia diretta a livello federale, pur comportando il rischio di un ritardo nella formazione delle leggi federali e una conflittualità tra

Parlamento e corpo elettorale, non compromettono la struttura e il funzionamento di quella forma di governo *sui generis* c.d. “direttoriale” (Mortati), che si distingue nettamente dai sistemi parlamentari, in cui gli strumenti di democrazia diretta sono adottati in forme limitate, proprio al fine di evitare una contrapposizione tra il corpo elettorale e le istituzioni parlamentari.

In Germania gli istituti di democrazia diretta non sono previsti a livello federale. La legge fondamentale prevede il referendum soltanto per le misure di riordino del territorio federale (si veda l’art. 29, che ad oggi non è mai stato utilizzato). Tutte le Costituzioni dei *Länder*, invece, prevedono strumenti di democrazia diretta, ma sono comunque escluse le leggi riguardanti le questioni finanziarie.

Nel Regno Unito, la costituzione non codificata non ha mai favorito l’introduzione di meccanismi di democrazia diretta, in conformità col principio della supremazia parlamentare. Del resto, proprio il referendum sulla Brexit ha causato un vero e proprio cortocircuito tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta¹. Nel Regno Unito è previsto un diritto di petizione al Parlamento che trova il suo fondamento giuridico in testi come la Magna Carta o il Bill of Rights del 1688. Se la petizione è sottoscritta² da 10.000 persone il governo deve rispondere; se la petizione è firmata da almeno 100.000, il Parlamento può iscrivere all’ordine del giorno e decidere il dibattito in seduta plenaria.

Diversamente dagli ordinamenti costituzionali di Regno Unito e Germania, in Spagna la Costituzione del 1978 prevede l’iniziativa legislativa per la presentazione di proposte di legge: art. 87, comma 3, che però stabilisce precisi limiti «...Detta iniziativa non spetterà nelle materie proprie della legge organica, tributaria o di carattere internazionale, né a quella relativa alla prerogativa di grazia».

In Portogallo è prevista l’iniziativa di legge e di referendum da parte dei cittadini elettori (art. 115 e art. 167). Ma anche la Costituzione portoghese stabilisce in modo ancor più dettagliato – art. 115, comma 4 – che sono escluse dal referendum le materie indicate nell’articolo 161, tra cui il Bilancio dello Stato (comma 1, lett. g) e l’approvazione dei trattati (comma 1, lettera i), nonché le materie che rientrano nella riserva assoluta di competenza legislativa (art. 164).

L’analisi comparativa conferma l’esistenza di limiti espliciti all’iniziativa di legge e di referendum da parte dei cittadini elettori. Per questa ragione, piuttosto che individuare organi idonei alla verifica delle coperture degli oneri finanziari della proposta di legge d’iniziativa popolare “rinforzata”, è opportuno prevedere la **inammissibilità dei referendum propositivi su progetti di legge che rechino oneri finanziari a carico della finanza pubblica. Inoltre, oltre ai limiti già previsti nella proposta C. 1173, è consigliabile escludere le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali.**

¹ Prima del referendum, 479 deputati si erano schierati a favore del «remain» (fra i quali 185 conservatori, 218 laburisti, 54 indipendentisti scozzesi, 8 liberal-democratici, 4 deputati del Sinn Fein, 3 del Plaid Cymru e 4 del Social Democratic and Labour Party) a fronte dei 158 posizionati a favore del «leave» (fra i quali 138 conservatori, 10 laburisti e 8 deputati del Democratic and Unionist Party). Come è noto, invece, al voto di giugno ha preso parte il 72,2% degli aventi diritto: il 51,9% degli elettori (17.410.742) si è espresso a favore del «leave» e il 48,1% (16.141.241) a favore del «remain» (V. <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-35616946>

² Dal 2015 esiste un sistema di dedizione elettronica: ciò rende possibile organizzare la raccolta delle firme attraverso la pagina internet creata a tale scopo: <https://petition.parliament.uk>.

La proposta di legge d'iniziativa popolare redatta in articoli e presentata da almeno **centomila elettori** dovrebbe essere approvata dalle Camere entro diciotto mesi, trascorsi i quali, se le Camere non si sono pronunciate (proposta C. 1173) o hanno approvato un testo profondamente diverso, con modifiche che ne alterino "i principi fondamentali" (proposta C. 726), i promotori entro sei mesi raccolgono le firme per il **referendum propositivo** - almeno **seicentomila**, di poco superiore alla firme necessarie per il referendum abrogativo, perché in quest'ultimo caso il potere decisionale del corpo elettorale è più limitato.

Prima di tale raccolta, sarebbe opportuno un **controllo preventivo** da parte dell'**Ufficio centrale per il referendum** per verificare se ci sia stata una alterazione dei principi fondamentali. Contro la decisione dell'Ufficio centrale, il **Comitato promotore** potrebbe essere ammesso a sollevare conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato (Corte cost. n. 68 del 1978).

Dopo la decisione dell'Ufficio centrale sarebbe comunque necessario prevedere un pronunciamento sull'**ammissibilità della proposta di referendum propositivo** da parte della **Corte costituzionale**, la quale **dovrebbe applicare anche al nuovo istituto i limiti espliciti (ex art. 75) e i limiti impliciti enucleati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di referendum abrogativo.**

Il corpo elettorale, dopo la decisione dell'Ufficio centrale e della Corte costituzionale, dovrebbe pronunciarsi sul progetto dei promotori. Presentare agli elettori, come prevede la proposta C. 1173, **due progetti** (uno del Parlamento e l'altro del Comitato promotore) innesca, inevitabilmente, una **maggiore conflittualità istituzionale** e non semplifica certo la scelta degli elettori. Un'altra ragione di forte tensione e di contrasto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta può scaturire dalla assenza del **quorum partecipativo** al referendum propositivo (previsto, invece, per il referendum abrogativo). Certamente un *quorum* troppo alto non incentiva la partecipazione: tutti ricordiamo il "boicottaggio" dei referendum attraverso l'invito a non votare e "andare al mare". Tuttavia, ritengo un errore passare da un estremo all'altro, passando all'abolizione del *quorum*, perché ciò può favorire alcuni forti interessi di minoranze organizzate contro la volontà espressa della maggioranza parlamentare. Una soluzione potrebbe essere quella di stabilire un **quorum fisso più basso** rispetto a quello ora previsto dall'art. 75 (che comunque andrebbe modificato) oppure, come propone la proposta del C. 726, un **quorum variabile**. Così, la proposta si considera approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi e se ha partecipato alla votazione un numero di elettori almeno pari alla maggioranza degli elettori che hanno preso parte alla precedente votazione per l'elezione della Camera dei deputati. In questo modo, anche il *quorum* variabile favorirebbe un equilibrio virtuoso tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta.