

CAMERA DEI DEPUTATI: NOTA PER LA III COMMISSIONE (AFFARI ESTERI E COMUNITARI)) SUL TESTO BASE ADOTTATO DALLA I COMMISSIONE DI MODIFICA DELL'ART. 71 DELLA COSTITUZIONE IN MATERIA DI INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE – 15 gennaio 2019

(Prof. Mauro Volpi)

Desidero innanzitutto ringraziare il Presidente della Commissione, on Marta Grande, e tutti i suoi componenti per l'invito che mi è stato rivolto a svolgere un'audizione di fronte alla Commissione. Purtroppo l'assunzione di un impegno pregresso non rinviabile mi impedisce di essere fisicamente presente. Tuttavia aderisco volentieri all'invito di inviare un contributo scritto. La nota che presento è necessariamente sintetica, in quanto fa seguito ad una nota sullo stesso oggetto presentata alla I Commissione della Camera, alla quale faccio rinvio. Essa intende affrontare due aspetti importanti. Il primo attiene alle modifiche che sono state apportate al disegno di legge costituzionale C. 1173 (D'Uva e altri) che sono di interesse della III Commissione chiamata a svolgere in materia una funzione consultiva. Il secondo, di specifica competenza della Commissione, attiene al limite rappresentato dal diritto europeo e internazionale e all'opportunità o meno di prevedere l'iniziativa popolare in tema di trattati siglati ma non ancora ratificati.

1. Mi pare che le modifiche apportate al testo originario del d.d.l. D'Uva siano una conferma della correttezza del metodo seguito, sia per la natura puntuale ed omogenea della proposta nel rispetto dell'art. 138 della Costituzione, sia per la natura parlamentare e non governativa della iniziativa, metodo che consente una più ampia dialettica in sede parlamentare e anche l'accoglimento di emendamenti provenienti da diversi gruppi parlamentari.

In particolare segnalo la positività di alcune delle modifiche in questione:

a) la previsione di un quorum di approvazione in base al quale la legge di iniziativa popolare si considera approvata se al referendum ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi superiore ad un quarto degli aventi diritto al voto. Si tratta di una proposta che mi ero permesso di formulare nella audizione di fronte alla I Commissione, del cui accoglimento non posso che essere soddisfatto. La previsione di tale quorum ha un duplice effetto positivo. Da un lato evita che possa essere approvata una legge con il voto di una esigua minoranza del corpo elettorale, ipotesi scongiurata dal numero consistente di voti favorevoli richiesti (pari a più di 12 milioni dell'attuale corpo elettorale) ai quali si aggiungeranno i voti contrari e le schede bianche. D'altro lato il quorum impedisce l'invito all'astensione rivolto ai contrari, più volte utilizzato in passato, e particolarmente

non commendevole quando proveniva da titolari di importanti cariche pubbliche, al fine di invalidare il referendum per il mancato raggiungimento del quorum. Molto opportunamente lo stesso quorum è stato esteso al referendum abrogativo, con modifica dell'art. 75, comma IV, Cost., sia per l'irragionevolezza della previsione di quorum differenziati sia perché proprio con riferimento al referendum abrogativo è invalsa la prassi di utilizzare l'astensione per farne fallire l'esito;

b) l'ampliamento delle ipotesi di inammissibilità, che costituisce un necessario contrappeso per chi è favorevole, come chi scrive, all'introduzione della iniziativa popolare indiretta. In particolare ritengo apprezzabile l'esclusione delle leggi "ad iniziativa riservata" che comporta tra l'altro la sottrazione alla iniziativa popolare della legge di bilancio e di rendiconto consuntivo, per le quali l'art. 81, comma IV, Cost., attribuisce l'iniziativa al Governo. Altrettanto positiva è la sottrazione alla iniziativa popolare delle leggi rinforzate. A mio parere sarebbe opportuno precisare che il referendum può avere ad oggetto solo leggi ordinarie, come era indicato nel testo originario della proposta D'Uva, e quindi non l'approvazione di leggi di revisione della Costituzione e di leggi costituzionali, anche se il divieto si può desumere già dall'art. 138 Cost. che nel disciplinare il procedimento di revisione costituzionale esclude che possano esservi altre procedure per l'approvazione di leggi di rango costituzionale. Rimane aperta la questione delle leggi tributarie che per ragioni di opportunità dovrebbero a mio parere esser sottratte alla iniziativa popolare. Infine quanto alle leggi di spesa, dovrebbero essere escluse quelle il cui ambito di operatività sia strettamente collegato alla manovra di bilancio, come stabilito dalla Corte Costituzionale per l'inammissibilità del referendum abrogativo, mentre per le altre la proposta di iniziativa popolare deve essere sottoposta ad un vaglio preventivo che verifichi il rispetto dell'obbligo di copertura;

c) l'anticipazione, non più su istanza dei promotori ma di diritto, del giudizio di ammissibilità della Corte Costituzionale sulla proposta di legge di iniziativa popolare al momento della raccolta di duecentomila firme. Si tratta di una proposta già avanzata da parte della dottrina con riferimento al controllo sulle richieste di referendum abrogativo, al quale a mio avviso dovrebbe essere opportunamente estesa. La *ratio* della proposta consiste nell'evitare il dispendio di energie e di risorse e la frustrazione dell'aspettativa dei firmatari che può derivare dalla bocciatura successiva alla raccolta del numero totale di firme richiesto. L'anticipazione è giustificata dal fatto che il numero di firme che dà luogo al giudizio di ammissibilità è tale da certificare la serietà della iniziativa popolare. Sarei invece contrario all'anticipazione di un giudizio che si estendesse alla legittimità costituzionale della proposta, in quanto introdurrebbe un controllo di tipo preventivo che correrebbe il rischio di politicizzare l'intervento della Corte e di bloccare l'effetto di incentivazione

al Parlamento per provvedere in materia, fermo restando che la Corte potrebbe intervenire successivamente all'entrata in vigore della legge anche alla luce della sua interpretazione ed applicazione in sede giurisprudenziale;

d) la previsione che la legge di attuazione sia approvata a maggioranza assoluta, e quindi sia difficilmente modificabile da una congiunturale maggioranza politica, e l'indicazione di alcuni contenuti di dettaglio, come ad es. il tetto al numero di proposte esperibili, che certo non esauriscono altri aspetti importanti come quelli attinenti alla regolamentazione delle fasi e dei termini del procedimento, all'indizione del referendum, alle modalità di espressione del voto.

2. Di specifica competenza della Commissione è la valutazione della previsione del "diritto europeo e internazionale" quale ragione di inammissibilità del referendum. Nella relazione alla I Commissione in sede referente è stato precisato che i vincoli europei e gli obblighi internazionali di cui si parla sono quelli a cui fa riferimento l'art. 117, comma I, Cost. Ma la dizione contenuta nella proposta indica quali limiti solo "i principi e i diritti fondamentali garantiti... dal diritto europeo e internazionale". Occorre allora intendersi sulla portata dell'art. 117, comma I, il quale comporta che le leggi ordinarie dello Stato italiano non possano comunque contrastare qualsiasi disposizione, anche non di principio o non attinente ai diritti fondamentali, derivante dalla normativa europea, pena la disapplicazione da parte dei giudici, o dai trattati internazionali, pena la loro sottoposizione al giudizio della Corte Costituzionale per violazione del trattato che fungerebbe da "norma interposta" tra la legge statale e la disposizione costituzionale. I vincoli sono quindi di più ampia latitudine rispetto a quello che la dizione letterale della proposta lascia intendere.

Ciò precisato, la questione di fondo che il testo pone è quella dell'esercizio della iniziativa popolare sui trattati che sarebbe escluso per i trattati già ratificati con legge e ammesso per quelli già siglati, ma non ancora ratificati. Su tale possibilità esprimo più di una perplessità. Pare opportuno in primo luogo sottolineare che il trattato si configura come un atto di diritto internazionale, che richiede un procedimento complesso il quale passa attraverso la negoziazione e la firma dei plenipotenziari degli Stati contraenti e infine viene recepito dalla legge di ratifica, quale legge meramente formale che non ne può alterare il contenuto, per cui qualsiasi eventuale intento modificativo comporterebbe una nuova negoziazione e quindi l'inizio di un nuovo procedimento. Se così è, non si vede quale possa essere lo spazio della iniziativa popolare per un trattato siglato ma non ancora ratificato, se non l'intento di modificarne il contenuto o di ostacolarne la ratifica. Ma in tale ottica l'iniziativa perderebbe il suo contenuto propositivo, per assumerne uno dissuasivo o

oppositivo nei confronti della ratifica di un trattato che non si condivide. Inoltre smarrirebbe la sua natura indiretta, in quanto per ammissione dei promotori del d.d.l. costituzionale non si avrebbe referendum in caso di approvazione parlamentare della legge di ratifica. Insomma si avrebbe una iniziativa limitata e dimezzata di cui non si avverte né la necessità né l'opportunità.

La sensazione è che tale ipotesi di iniziativa rappresenti in realtà un surrogato che verrebbe introdotto in assenza di un referendum preventivo consultivo su trattati di particolare rilevanza o che comportano cessioni di sovranità, come quelli stipulati nell'ambito della Unione Europea. Referendum di tale natura sono previsti in vari Stati europei o su iniziativa di una frazione del corpo elettorale (come in Svizzera) o del Parlamento con legge (come nel Regno Unito) o del vertice del potere esecutivo (come in Francia). Il ricorso ad una iniziativa popolare dai dubbi contorni e che potrebbe non sfociare in un referendum sarebbe quindi una via indiretta e poco fruttuosa. Molto più logico e lineare, se lo si ritiene, sarebbe prevedere una legge specifica di revisione costituzionale dell'art. 80 Cost. introduttiva del referendum convenzionale, che dovrebbe ovviamente individuare i promotori e precisare le necessarie limitazioni oltre ad una indispensabile legge di attuazione. Ovviamente si tratterebbe di un referendum facoltativo e consultivo, quindi non giuridicamente vincolante, anche se potrebbe avere una notevole incidenza politica e imporre di fatto agli organi di governo il rispetto del responso popolare. Naturalmente sulla introduzione di un tale tipo di referendum, eventualmente anche su iniziativa popolare, occorrerebbe una seria riflessione e una valutazione di opportunità politico-istituzionale, anche alla luce di esperienze che non sono state certo positive (come il referendum sulla Brexit del 23 giugno 2016 nel Regno Unito). Credo infatti che gli istituti di democrazia diretta, secondo l'intenzione manifestata dagli stessi presentatori del d.d.l. costituzionale, debbano essere concepiti non come sostitutivi e alternativi ma come integrativi e rafforzativi della democrazia rappresentativa. Ciò è tanto più necessario in considerazione del grave e incostituzionale ridimensionamento che il ruolo del Parlamento ha subito nelle ultime legislature e continua a subire in quella attuale.