

Elisabetta Palici di Suni

**Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera sulle proposte di legge costituzionali C.726 Ceccanti e C.1173 D'Uva, di modifica dell'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa popolare, 3 dicembre 2018.**

1. Ringrazio per essere stata invitata a questa audizione informale in merito alle proposte di legge costituzionali di modifica dell'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa popolare.

Vorrei iniziare con un breve richiamo storico e di diritto comparato.

Il referendum propositivo era uno dei referendum previsti nel progetto che Costantino Mortati presentò all'Assemblea Costituente, seconda sottocommissione, il 17 gennaio 1947.

Mortati propose tre tipi di referendum: d'iniziativa governativa, d'iniziativa popolare e regionali. I referendum d'iniziativa governativa potevano riguardare la sospensione di una legge già approvata o dar seguito a un disegno di legge respinto dal Parlamento. Quelli ad iniziativa popolare potevano essere sospensivo (per bloccare una legge già approvata), abrogativo e, appunto, propositivo:

- Referendum ad iniziativa governativa (PR e PCM)
  - sospendere una legge già approvata
  - dar seguito a un disegno di legge respinto dal parlamento
- Referendum ad iniziativa popolare
  - sospensivo (per bloccare una legge approvata)
  - abrogativo
  - propositivo

Referendum regionali

Questa tipologia di referendum presentava fortissime analogie con quella contenuta nella Costituzione tedesca approvata a Weimar nel 1919, che infatti prevedeva:

- Referendum proposto dal Presidente prima della pubblicazione entro 1 mese dall'approvazione
- Legge sospesa su richiesta di 1/3 del Reichstag e sottoposta a referendum su richiesta di 1/20 elettori

- Referendum propositivo su un progetto di legge su richiesta di 1/10 degli elettori
  - Referendum su leggi di bilancio e tributarie su proposta del Presidente
  - Referendum promosso dal Presidente per mancanza di accordo su una legge tra Reichstag e Reichsrat
  - Referendum per rendere inefficace una decisione del Reichstag
- Referendum di revisione costituzionale

Mortati, che aveva da poco concluso uno studio sulla Costituzione di Weimar<sup>1</sup>, durante i lavori della Costituente non fece mai riferimento a tale Costituzione: si riferì genericamente ad esperienze straniere come la Svizzera o gli Stati Uniti o alle assemblee primarie francesi, anteriori alla rivoluzione francese. Questo silenzio da parte di Mortati fu probabilmente dovuto al timore che il richiamo all'esperienza di Weimar potesse creare nei Costituenti delle riserve nei confronti della democrazia diretta.

In Germania, nonostante l'amplessissima casistica di referendum contemplati nella Costituzione del 1919, negli anni a seguire si fece un uso molto scarso della democrazia diretta. L'unico tipo di referendum cui si fece ricorso fu proprio quello propositivo, che poteva essere richiesto su un progetto di legge da almeno 1/10 degli elettori a norma dell'art. 73, terzo comma, della Costituzione. Questo strumento fu utilizzato, senza successo, da partiti che cercarono di approfittare di un malcontento popolare per opporsi alla maggioranza. Nel 1926 i partiti di sinistra sottoposero al corpo elettorale un progetto di legge per l'espropriazione delle proprietà e delle residenze dei principi ("Fürstenenteignung"): votarono a favore 14,5 milioni di elettori e contro appena 0,59, ma il referendum fallì, perché al voto partecipò il 39,3% degli aventi diritto, mentre per la sua validità era richiesto il 50%. Non fu raggiunto il quorum neppure nel 1929 per una legge contro l'asservimento del popolo tedesco ("Gesetz gegen die Versklavung des Deutschen Volkes", detta legge di libertà - "Freiheitsgesetz"), proposta dai partiti di estrema destra, e in particolare da Hitler e Hudenberg, per abolire il piano Young del 1929 sui debiti di guerra, adottato dalle forze alleate in applicazione del trattato di Versailles: anche in questo caso una schiacciante maggioranza si schierò a favore, ma andò a votare appena il 14,9% degli aventi diritto. Non era invece riuscita a raccogliere le firme di 1/10 del corpo elettorale previste la proposta di legge promossa l'anno precedente contro la costruzione di nuove cannoniere.

---

<sup>1</sup> C. Mortati, *La Costituzione di Weimar*, Sansoni, Firenze, 1946

Del tutto diverso fu l'utilizzo plebiscitario che fece Hitler della democrazia diretta, ma su questo non mi sembra il caso di soffermarsi.

2. Tornando alla nostra Assemblea Costituente, il dibattito in tema di referendum si concluse con un progetto molto più limitato di quanto era stato inizialmente proposto. Questa soluzione "minimale" fu dovuta, a mio modo di vedere, a due ragioni principali.

In primo luogo, va considerato che il progetto di Mortati subì numerosi ritagli operati in sedi diverse, che lungo la strada fecero perdere in coerenza e organicità alla disciplina del referendum contenuta nella proposta originaria. Il progetto iniziale, con due referendum di iniziativa governativa e tre di iniziativa popolare, aveva una sua logica e poteva naturalmente essere modificato e migliorato: più deputati si pronunciarono però in tempi diversi, sedi diverse e per motivi diversi, rendendo sempre più frastagliata e incoerente la disciplina nel suo complesso.

In secondo luogo, la riduzione del progetto originario fu dovuto ai timori di molti costituenti sulle conseguenze del referendum nei confronti della vita parlamentare e dei partiti. L'Assemblea che doveva scrivere in Italia la nuova Costituzione era stata eletta il 2 giugno 1946 da un corpo elettorale chiamato alle urne dopo vent'anni di fascismo per la prima volta a suffragio universale, maschile e femminile, che doveva contemporaneamente scegliere attraverso un referendum la forma istituzionale dello Stato. Il fatto che la scelta repubblicana fosse stata operata dallo stesso corpo elettorale con un referendum rendeva indispensabile riconoscere in Costituzione gli istituti della democrazia diretta, ma all'interno dell'Assemblea Costituente si ebbe una forte contrapposizione, in parte trasversale ai partiti, tra chi guardava con favore all'introduzione di forme di democrazia diretta che consentissero un controllo del popolo, titolare della sovranità, sulle assemblee legislative e chi guardava invece con sospetto e timore a strumenti che potevano mettere in discussione il potere decisionale delle istituzioni rappresentative.

Una democrazia matura non dovrebbe però temere la democrazia diretta.

Spesso si rileva che il corpo elettorale non sarebbe in grado di comprendere questioni complesse che solo la classe politica avrebbe la capacità di risolvere.

A ben guardare, tuttavia, se si ritiene che il corpo elettorale non sia in grado di comprendere qualcosa questo è un problema della democrazia, non della democrazia diretta! Se si reputa che il popolo non possa assumere consapevolmente la decisione su un punto specifico, come si potrà reputare che lo stesso popolo possa scegliere consapevolmente alle elezioni per un candidato o un gruppo, che si faccia portatore di una certa linea politica, di scelte generali e specifiche?

La conoscenza, la partecipazione, la corretta informazione sono requisiti essenziali e di base per qualsiasi ordinamento democratico. Il popolo deve essere messo in grado di comprendere, di valutare le scelte di politica generale che proprio in quanto tali interessano – e cioè coinvolgono – tutti i cittadini.

Il ricorso alla democrazia diretta può anzi proprio favorire l'educazione alla politica. Se i portati cittadini sono abituati ad essere chiamati a decidere sulle singole questioni, saranno a conoscere, ad informarsi, tanto che, come osservava già Albert Dicey alla fine dell'800<sup>2</sup>, il popolo svizzero è tra i più educati alla politica. La democrazia diretta avrebbe un importante effetto educativo non solo sul popolo, ma sulla stessa classe politica: se un leader o un partito sanno che una certa decisione sarà o potrà essere sottoposta a referendum avranno tutto l'interesse a spiegare al maggior numero possibile di persone e nel modo più chiaro possibile le ragioni che si pongono a favore di quella decisione. Ciò agevolerebbe scelte politiche effettuate davvero nell'interesse pubblico e non a favore di interessi di parte<sup>3</sup>, e dunque una maggiore trasparenza delle scelte pubbliche.

Per questo non mi sembra si debba avere “paura” dei referendum, anche propositivi.

3. Ma con quali limiti possono essere eventualmente introdotti referendum propositivi nel nostro sistema costituzionale?

Ricordo che referendum propositivi sono presenti in alcuni ordinamenti (in Europa con diverse modalità Svizzera, Lettonia, Croazia e Francia<sup>4</sup>) e in Italia in alcune

---

<sup>2</sup> A. V. Dicey, *Ought the Referendum to be Introduced into England?*, in *Contemporary Review*, 57 (1890), 501 e 508.

<sup>3</sup> Dicey, *Ought the Referendum* cit., 504.

<sup>4</sup> In Svizzera la revisione totale e la revisione parziale della Costituzione possono essere proposte da centomila elettori. L'iniziativa per la revisione parziale può essere formulata come proposta generica (nel qual caso viene elaborata dall'Assemblea federale) o come progetto elaborato (nel qual caso l'Assemblea Federale può affiancarle un controprogetto). La Lettonia prevedeva già nella Costituzione del 1922 che un decimo del corpo elettorale avesse il diritto di presentare un progetto di legge ordinaria o di revisione costituzionale. In questo caso se il Parlamento non lo approvava o lo approvava con modifiche sostanziali, il progetto era sottoposto a referendum. Nel testo attuale della Costituzione si prevede che un decimo del corpo elettorale può promuovere un referendum in relazione ad una legge sospesa dal Presidente prima della promulgazione (art. 72) o presentare una proposta di legge costituzionale o ordinaria: se il Parlamento non approva tale proposta senza modifiche, essa viene sottoposta a referendum (art. 78). La Costituzione della Croazia prevede all'art. 87 un referendum su una proposta di modifica della Costituzione, su una proposta di legge o su un'altra questione di competenza del Parlamento che può essere richiesto da quest'ultimo, dal Presidente della Repubblica su proposta del Governo o dal dieci per cento del corpo elettorale. La legge sul referendum aveva inizialmente previsto il quorum della maggioranza dei votanti, ma nel 2010 tale quorum era stato abolito nel timore che potesse far fallire il referendum sull'adesione all'Unione Europea che stava per essere indetto. Nel 2013 si ebbe un referendum contro il matrimonio omosessuale. Nel 2003 era stata infatti approvata una legge che consente il riconoscimento delle coppie omosessuali dopo una convivenza di

regioni<sup>5</sup>.

Diversamente da quanto previsto nelle due proposte di legge costituzionali, a me sembra innanzi tutto che la disciplina del referendum propositivo debba essere assimilata il più possibile a quella del referendum abrogativo, con un rinvio a quanto stabilito all'art. 75 della Costituzione.

In particolare, se per la validità del referendum abrogativo è richiesta la partecipazione della maggioranza degli aventi diritto, la stessa maggioranza non può non essere richiesta per la validità del referendum propositivo.

Il corpo elettorale si sostituisce infatti alle Camere in un caso per abrogare e nell'altro per introdurre una nuova disciplina legislativa. Diversamente, per il referendum di revisione costituzionale disciplinato all'art. 138 cost., il quorum di partecipazione non è necessario e non è previsto, dato che il referendum è solo eventuale ed interviene comunque a conclusione di un iter già complesso. Con il referendum costituzionale dunque il corpo elettorale si *aggiunge* alle Camere, per confermare o per opporsi ad una decisione parlamentare, mentre con il referendum abrogativo e con quello propositivo il corpo elettorale si *sostituisce* interamente alle Camere per una decisione che spetterebbe alla competenza loro attribuita dall'art. 70 della Costituzione. Introdurre con un referendum una nuova disciplina è infatti un *di più* rispetto ad una semplice abrogazione, certo non un *di meno*.

Tanto per il referendum abrogativo che per quello propositivo si potrebbe eventualmente ipotizzare un abbassamento del quorum, come è avvenuto in altri Stati o nelle nostre stesse regioni (in Valle d'Aosta la legge regionale 14 marzo 2006, n. 5 modificò il quorum, imponendo per la validità del referendum la partecipazione non

---

almeno tre anni: per contrastare un recente progetto di legge del Governo di centro-sinistra, che si proponeva di estendere i diritti delle coppie omosessuali, registrandole come "life partners", un gruppo denominato "In nome della Famiglia", nel timore che questo potesse preludere all'introduzione del matrimonio omosessuale in Croazia, richiese un referendum a norma dell'art. 87 della Costituzione, per introdurre nel testo costituzionale la specificazione che il matrimonio è un'unione tra un uomo e una donna. Il referendum si svolse il 1° dicembre 2013 e, benché la maggioranza al Governo fosse contraria, il 65% dei votanti si espresse a favore della proposta. Alla votazione partecipò solo il 35% della popolazione, ma dal 2010, come si è visto, ciò non incide più sulla validità del referendum, che è vincolante, in base all'art. 87: la nuova disposizione è stata pertanto inserita nell'art. 62, secondo comma, della Costituzione. In **Francia** la versione originaria della Costituzione del 1958 non conteneva alcuna disposizione sull'iniziativa popolare. Solo il Presidente aveva il potere di sottoporre un quesito referendario al popolo (anche se, quando il quesito era relativo a un emendamento della Costituzione, era richiesto il consenso del Parlamento). Nel 2008, la Costituzione fu emendata per permettere a una minoranza parlamentare (il 20%) sostenuta dal 10% degli elettori iscritti sulle liste elettorali di proporre un referendum su un progetto di legge (proposto dal governo o da un membro del Parlamento).

<sup>5</sup> Provincia di Bolzano (art. 15 della Legge prov. 18 novembre 2005, n. 11); Valle d'Aosta (Legge regionale della 14 marzo 2006, n. 5); Sardegna (art. 4 della Legge Regionale Statutaria 10 luglio 2008, n. 1); Campania (art. 15 dello Statuto introdotto nel 2009).

più del 50%, ma del 45% del corpo elettorale. La legge regionale 20 marzo 2017, n. 3 ha infine abbassato il quorum per la validità dei referendum propositivi e abrogativi dal 45% degli aventi diritto al voto al 50% del numero dei votanti alle ultime elezioni regionali precedenti al referendum).

Ma questo dovrebbe appunto avvenire per entrambi i referendum: mantenere la soglia del 50% per il referendum abrogativo e togliere ogni soglia per il referendum propositivo sarebbe invece del tutto irragionevole.

Per questi motivi anche la proposta Ceccanti che sottopone la validità del referendum propositivo alla partecipazione della maggioranza degli elettori che hanno preso parte alla precedente votazione per l'elezione della Camera dei deputati dovrebbe condurre, contemporaneamente, ad introdurre la stessa regola per il referendum abrogativo in base all'art. 75 della Costituzione. Non mi pare infatti logico mantenere per il referendum propositivo una soglia più bassa rispetto a quello abrogativo.

Se la differente disciplina per il referendum costituzionale e per quello abrogativo ha, come ho cercato di spiegare, una sua ragione, lo stesso non mi sembra possa dirsi per la differenza tra referendum abrogativo e referendum propositivo.

4. Per quanto riguarda i limiti, l'art. 75 secondo comma vieta il referendum abrogativo per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Questo divieto dovrebbe ragionevolmente riguardare anche i referendum propositivi.

Valgono inoltre, naturalmente, i limiti derivanti dalla Costituzione, ed in particolare:

- a) trattandosi di iniziativa di legge ordinaria, il testo legislativo è subordinato al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117<sup>1</sup> cost.)
- b) se la legge importa nuovi o maggiori oneri occorre provvedere ai mezzi per farvi fronte (art. 81<sup>3</sup> cost.)
- c) vanno estesi al referendum propositivo i limiti espliciti ed impliciti all'ammissibilità del referendum abrogativo individuati dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 16 del 1978 (leggi costituzionali, altri atti legislativi comunque dotati di una specifica resistenza all'abrogazione, omogeneità del quesito e così via).

Può essere utile introdurre divieti ulteriori per i referendum propositivi?

Mi sembra che la maggior parte dei limiti previsti nelle due proposte siano già inclusi tra quelli che derivano dalla Costituzione.

L'unica eccezione sono forse le leggi che garantiscono le minoranze linguistiche.

Sarebbe allora forse opportuna una formula del tipo:

«Si applicano al referendum propositivo gli stessi limiti di ammissibilità del referendum abrogativo».

Ed eventualmente l'aggiunta: «Il referendum propositivo non è inoltre ammesso per le leggi che garantiscono le minoranze linguistiche».

Spetterà naturalmente alla Corte costituzionale individuare con la sua giurisprudenza altri eventuali limiti espliciti o impliciti all'ammissibilità del referendum propositivo.

La competenza della Corte a giudicare sull'ammissibilità dei referendum propositivi potrà essere prevista nel testo della Costituzione o forse più opportunamente modificando l'art. 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n.1, Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale, assicurando così maggiore omogeneità tra la disciplina costituzionale riferita al referendum abrogativo e quella riferita al referendum propositivo.

5. Un aspetto importante da chiarire se si interviene con una legge costituzionale per introdurre il referendum propositivo è il rapporto tra la legge approvata ai sensi del nuovo articolo 71 e successivi interventi legislativi abrogativi o modificativi della normativa in essa contenuta.

Sotto questo profilo la giurisprudenza della Corte costituzionale non ha risolto ogni dubbio.

Nella sentenza n. 468 del 1990, a proposito della disciplina sulla responsabilità civile dei magistrati, abrogata con referendum nel 1987, la Corte costituzionale aveva affermato che «A differenza del legislatore che può correggere o addirittura disvolere quanto ha in precedenza statuito, il referendum manifesta una volontà definitiva e irripetibile», ribadendo lo stesso concetto nelle sentenze n. 32 e n. 33 del 1993.

Nel 1997 il Comitato promotore del referendum sul finanziamento pubblico dei partiti sollevò un conflitto di attribuzione di fronte alla Corte costituzionale in relazione a leggi che avevano introdotto nuove forme di finanziamento ai partiti dopo il referendum del 1993, con cui il 90,3% degli elettori si era schierato a favore dell'abrogazione della legge 18 novembre 1981, n. 659. Con ordinanza n. 9 del 1997, tuttavia, la Corte dichiarò inammissibile il conflitto, negando al Comitato promotore di essere legittimato come parte di un conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, dato che, secondo la Corte, il Comitato promotore si qualifica come potere dello Stato solo durante il procedimento referendario, non dopo la sua conclusione.

I referendum sul finanziamento pubblico dei partiti, come quelli in materia elettorale o quelli sulla gestione dei servizi pubblici, hanno quindi posto il problema dell'efficacia del referendum. Il referendum abrogativo ha la stessa forza di una legge, che può quindi essere nuovamente modificata in qualunque momento, o ha un'efficacia superiore, dato che esso «manifesta una volontà definitiva e irripetibile», come ha più volte affermato la Corte costituzionale? E l'efficacia è giuridica o (solo) politica? La democrazia diretta è allo stesso livello della democrazia rappresentativa, ad un livello superiore o ad un livello inferiore? La dottrina sul punto è divisa<sup>6</sup>, ma la Corte costituzionale sembra aver chiuso la questione con la sentenza n. 199 del 2012. In relazione ad una disposizione intitolata «Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea» contenuta nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, la Corte ne ha infatti riconosciuto l'incostituzionalità, affermando che essa viola «il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 Cost., secondo quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale». Come ha specificato la Corte, «Un simile vincolo derivante dall'abrogazione referendaria si giustifica, alla luce di una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale, al solo fine di impedire che l'esito della consultazione popolare... venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l'effetto utile, senza che si sia determinato, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto». Secondo la Corte, tuttavia, tale vincolo ha «carattere puramente negativo, posto che il legislatore ordinario... conserva il potere di intervenire nella materia oggetto di referendum senza limiti particolari che non siano quelli connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata».

Questo “potere di intervenire” del legislatore ordinario dovrebbe essere maggiore o minore in seguito ad un referendum propositivo?

Applicando gli stessi criteri enunciati dalla Corte, sembrerebbe che se il referendum non si limita ad abrogare una legge, ma introduce una nuova disciplina, quest'ultima dovrebbe resistere all'abrogazione, e quindi all'introduzione di una nuova disciplina,

---

<sup>6</sup> Cfr. A. Mangia, *Referendum*, Padova, CEDAM, 1999, che affronta il problema sulla base delle diverse opinioni espresse al riguardo. V. anche G.M. Salerno, *Referendum*, in *Enc. Dir.*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, 217 s. e 263 ss. Non aveva dubbi circa «l'obbligo a carico del Parlamento di astenersi, rebus sic stantibus, dal riprodurre la legge colpita dal voto abrogativo» C. Mortati, *Art. 1*, in G. Branca (cur.), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali. Art. 1-12*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, 40, che riteneva altresì «necessario che il capo dello Stato valuti se la situazione determinata per effetto del medesimo sia divenuta tale da esigere lo scioglimento anticipato delle Camere, affinché si giunga alla ricostituzione dell'unità dell'indirizzo politico compromessa dal voto popolare».

a meno che si verifichi un mutamento del quadro politico o delle circostanze di fatto che la giustifichi.

Non si tratta, come è evidente, di una soluzione certa ed incontrovertibile, ma di una soluzione destinata a far emergere caso per caso dubbi e contestazioni.

Per dare maggiore certezza in un ambito così delicato si potrebbe allora immaginare che lo stesso legislatore costituzionale specificasse che la legge approvata con referendum propositivo non possa essere modificata prima di un certo periodo (due anni? cinque anni?).

6. Il mio suggerimento generale, comunque, è quello di affiancare il più possibile la disciplina del referendum propositivo e di quello abrogativo, riformando non solo l'art. 71, ma anche l'art. 75 ed eventualmente la legge costituzionale 11 marzo 1953, n.1, contenente Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale.

Si eviterebbero in tal modo incongruenze ed incompatibilità che, oltre ad essere difficilmente giustificabili, potrebbero creare problemi in sede applicativa.

Un secondo suggerimento è forse quello di evitare specificazioni superflue, che finirebbero per complicare, anziché semplificare una corretta interpretazione dell'istituto.