

***“Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale”,
intervento alla Tavola Rotonda AIC, Roma, 1° marzo 2019***

di **Elisabetta Palici Di Suni**, Professore ordinario di Diritto Pubblico comparato presso l'Università di Torino

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

Mortati aveva proposto tre tipi di referendum: quello d'iniziativa governativa, quello d'iniziativa popolare e quelli regionali. I referendum ad iniziativa popolare potevano essere sospensivo (per bloccare una legge già approvata), abrogativo e, appunto, propositivo.

La tipologia delle consultazioni referendarie proposta da Mortati all'Assemblea Costituente presentava moltissime analogie con quella contenuta nella Costituzione di Weimar, che infatti prevedeva numerosissimi referendum, tra i quali quello propositivo su un progetto di legge su richiesta di 1/10 degli elettori. L'unico tipo di referendum cui si fece ricorso durante la repubblica di Weimar fu proprio quest'ultimo, che fu peraltro utilizzato senza successo. 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.

Attualmente referendum propositivi sono presenti in Svizzera con riguardo alla revisione costituzionale: 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). 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). La Lettonia prevedeva già nella Costituzione del 1922 (e quindi un paio di anni dopo la Costituzione di Weimar) 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 stabilisce 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 fu abolito nel timore che potesse far fallire il referendum sull'adesione all'Unione Europea che stava per essere indetto.

Si può notare che la proporzione di un decimo del corpo elettorale, prevista nella Costituzione di Weimar e poi in Lettonia, Croazia e Francia, in Italia equivarrebbe a 5 milioni di elettori (non ai 500 mila del testo approvato alla Camera in prima lettura).

Referendum propositivi sono oggi previsti in alcune regioni italiane: Provincia di Bolzano (art. 15 della Legge provinciale 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) e Campania (art. 15 dello Statuto introdotto nel 2009).

Le leggi regionali prevedono che la proposta da sottoporre a referendum sia presentata da un certo numero di elettori (13 mila a Bolzano, 15 mila in Sardegna, 50 mila in Campania): in Valle d'Aosta si prevede la proporzione del 5 per cento degli elettori dei Comuni della regione (a livello nazionale il 5% equivale a due milioni cinquecentomila).

2. Venendo ora più specificamente al progetto di riforma dell'art. 71 cost. di cui si discute, esso è stato modificato in più punti rispetto alla proposta originaria.

Un aspetto che mi lasciava molto perplessa e su cui avevo insistito nell'audizione parlamentare che avevo effettuato il 3 dicembre 2018 era che nel progetto originario si faceva riferimento esclusivamente all'art. 71 e non all'art. 75, nonostante le inevitabili e necessarie analogie di disciplina dei due tipi di referendum, e ciò sia con riferimento ai limiti di ammissibilità dei referendum, sia con riferimento al quorum di partecipazione al voto referendario.

Sotto questo secondo profilo il collegamento con l'art. 75 è stato assicurato nell'ultima formulazione, quella approvata alla Camera in prima lettura, mentre la definizione dei limiti di ammissibilità mantiene delle differenze, che mi sembrano inappropriate, tra i due tipi di referendum.

Per quanto riguarda il quorum, nella formulazione originaria si prevedeva soltanto che «La proposta sottoposta a referendum è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi». In questo modo veniva abolita qualsiasi soglia minima di partecipazione al voto. La necessaria partecipazione al voto della maggioranza degli aventi diritto restava invece, in base all'art. 75, con riferimento al referendum abrogativo.

Questa differenza mi pareva irragionevole. Il corpo elettorale si sostituisce infatti alle Camere in un caso per abrogare e nell'altro per introdurre una nuova disciplina legislativa. Introdurre con un referendum una nuova disciplina è un *di più* rispetto ad una semplice abrogazione, certo non un *di meno*. 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 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.

Un quorum è del resto previsto anche per le deliberazioni parlamentari, dato che, a norma dell'art. 64² cost., «Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti».

A questo proposito è dunque positivo che la nuova formulazione, in seguito ad un emendamento proposto da Stefano Ceccanti, preveda che «La proposta sottoposta a referendum è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi purché superiore ad un quarto degli aventi diritto al voto» (che corrispondono a circa 12 milioni e mezzo di voti). Lo stesso quorum – riferito ai voti a favore e non alla semplice partecipazione al voto – è previsto all'art. 75, che viene modificato in questo senso.

La modifica e l'abbassamento del quorum si pongono in linea con quanto avviene in altri ordinamenti 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 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).

L'importante è che ci sia una soglia minima e che questa soglia sia almeno eguale per i due tipi di referendum, abrogativo e propositivo.

Alla stessa Assemblea Costituente, del resto, si era inizialmente previsto che partecipassero alla votazione i due quinti degli aventi diritto: tale quorum fu innalzato alla maggioranza durante la discussione.

3. Disparità di formulazione e di contenuto tra art. 71 e art. 75 invece permangono e mi lasciano molto perplessa in relazione ai limiti del referendum.

Nella proposta approvata alla Camera vi è un elenco abbastanza lungo di limiti, ma la formula utilizzata mi pare confusa e disomogenea.

Si stabilisce: «Il referendum non è ammissibile se la proposta non rispetta la Costituzione, se è ad iniziativa riservata, se presuppone intese o accordi, se richiede una procedura o una maggioranza

speciale per la sua approvazione, se non provvede ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi e se non ha contenuto omogeneo».

La maggior parte di questi limiti si traggono direttamente dalla Costituzione.

Qualunque legge ordinaria è incostituzionale se non rispetta la Costituzione, se interviene in contrasto con norme della Costituzione che stabiliscono che una certa legge debba seguire una particolare procedura, o sia ad iniziativa riservata o necessiti di intese o accordi, o non provveda ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi.

È come dire che il referendum propositivo è inammissibile se riguarda una legge incostituzionale.

Ma occorre specificarlo? non è superfluo?

Lo stesso discorso mi sembra valga per il limite dell'omogeneità: nella celebre sentenza n. 16 del 1978 la Corte costituzionale ha affermato: «è manifesto che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.)». Tale limite deriva dunque dalla Costituzione, ma se deriva dalla Costituzione perché lo si specifica all'art. 71 per il referendum propositivo e non all'art. 75 per quello abrogativo?

O lo si specifica per entrambi i referendum o per nessuno.

Vi è dunque una disparità di formulazione e di contenuto tra referendum propositivo e referendum abrogativo che mi pare priva di ragionevolezza: per il referendum propositivo si inseriscono direttamente in Costituzione limiti che la Corte ha individuato per il referendum abrogativo e che l'art. 75 non menziona espressamente.

Nel nuovo art. 71, per contro, non compaiono alcuni limiti specificamente previsti per il referendum abrogativo all'art. 75.

È il caso, in particolare, del limite delle leggi tributarie.

Nel testo esplicativo della proposta si specifica che «Quanto alla limitazione di cui all'art. 75 Cost. relativa alla materia tributaria, esclusa dal referendum abrogativo perché incompatibile con la natura meramente abrogatrice dell'istituto (come sostituire l'ammacco di risorse se il referendum non può essere che abrogativo?), essa non viene ripetuta con riferimento al nuovo istituto, perché esso consente che i promotori si facciano carico di provvedere alle relative coperture. Per questa ragione, tra i limiti di ammissibilità è esplicitamente incluso il riferimento all'obbligo di coperture».

In realtà l'esclusione della materia tributaria nell'art. 75 non si collega alla sua natura "meramente abrogatrice", ma al fatto che la materia tributaria è la tipica materia che la nostra Assemblea Costituente ha voluto sottrarre alla democrazia diretta: non risulta opportuno affidare al corpo elettorale la decisione se e quanto pagare le tasse.

Formulazioni analoghe sono infatti previste in altri ordinamenti con riferimento all'iniziativa legislativa popolare: secondo l'art. 87 della Costituzione spagnola «Non è ammessa l'iniziativa in materie riservate alla legge organica, tributaria o di carattere internazionale, né in tutto ciò che concerne la prerogativa della grazia». La Costituzione della Bulgaria stabilisce, all'art. 74, che «l'iniziativa popolare è esclusa in materia tributaria, internazionale, di amnistia e indulto».

Le leggi tributarie e di bilancio sono escluse da tutte le leggi regionali che ho richiamato innanzi, sia per i referendum abrogativi che per quelli propositivi.

Per questo mi sembra che l'elenco dei limiti di ammissibilità del referendum propositivo contenuto nella formulazione che è stata approvata alla Camera sia per un verso superfluo, nella parte in cui menziona limiti che si traggono già dalla Costituzione, e per l'altro insufficiente, nella parte in cui non contempla limiti previsti all'art. 75 per il referendum abrogativo.

Dal punto di vista dei limiti, vi è quindi una irragionevole disomogeneità tra la disposizione contenuta nell'art. 75 e quella che si vorrebbe introdurre nell'art. 71.

Mi parrebbe preferibile utilizzare una formula come questa:

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

In tal modo si estenderebbero ai referendum propositivi i limiti previsti in Costituzione, in maniera sia espressa che implicita, per i referendum abrogativi.

Ed è quello che generalmente avviene negli altri casi in cui sono previsti referendum sia abrogativi che propositivi.

4. Nella mia audizione parlamentare avevo fatto notare che la competenza della Corte a giudicare sull'ammissibilità dei referendum propositivi poteva essere più opportunamente prevista 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.

La proposta approvata alla Camera in effetti dispone in questo senso.

Alcuni aspetti di un certo rilievo sono affidati alla legge deliberata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, in base alla nuova formulazione dell'art. 71 cost. Tale legge deve tra l'altro individuare un organo terzo che verifichi se il testo approvato dalle Camere abbia apportato modifiche non meramente formali alla proposta di iniziativa popolare presentata.

5. Un altro aspetto su cui mi ero soffermata nell'audizione alla Camera 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.

È un problema cruciale, che si è già manifestato in relazione ai referendum abrogativi e che attiene ai rapporti fra democrazia diretta e democrazia rappresentativa.

Sotto questo profilo le pronunce della Corte costituzionale non hanno risolto ogni dubbio.

Rinvio al testo della mia audizione alla Camera per una breve ricostruzione della giurisprudenza costituzionale e per richiami alla dottrina al riguardo.

Mi limito qui a ricordare che la Corte, dopo aver ribadito in più occasioni che il referendum «manifesta una volontà definitiva e irripetibile»¹, ha affermato «il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 Cost.», ma ciò «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»: tale vincolo ha comunque un «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»².

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

¹ Sentenza n. 468 del 1990 e sentenze n. 32 e 33 del 1993.

² Sentenza 17 luglio 2012, n. 199.

Con ciò resterebbero però molte incertezze sul piano interpretativo, da risolvere caso per caso: forse potrebbe essere allora più opportuno disporre espressamente, nel nuovo art. 71 o eventualmente nella legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera in base all'ultimo comma dell'art. 71, che la legge approvata con referendum propositivo non possa essere modificata prima di un certo periodo (per esempio due anni, cinque anni o altro).

In conclusione, mi pare che il progetto di revisione costituzionale approvato dalla Camera in prima lettura richieda un maggiore coordinamento tra la disciplina del referendum propositivo, quella del referendum abrogativo e i principi fondamentali della nostra Costituzione.