

L'iniziativa popolare indiretta: uno strumento utile per l'integrazione tra democrazia diretta e rappresentativa in una proposta da migliorare

Intervento alla Tavola Rotonda AIC, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale", Roma, 1° marzo 2019

di **Andrea Pertici**, Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Pisa

1. La democrazia rappresentativa e le possibilità di correzione attraverso gli strumenti di democrazia diretta

La proposta di legge di revisione costituzionale recante «Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum», attualmente pendente al Senato (S. 1089), dopo essere stata approvata dalla Camera dei deputati il 21 febbraio 2019, ha riaperto una discussione sui rapporti tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa che ricorda, per alcuni versi, quello che precedette l'approvazione della legge n. 352/1970, relativa alle norme di attuazione dei referendum.

Il breve spazio in cui ci è richiesto di rimanere non consente di intervenire sul punto con l'approfondimento che le questioni implicate probabilmente richiederebbero. Tuttavia, occorre partire dalla considerazione per cui l'ordinamento costituzionale repubblicano si fonda sulla democrazia rappresentativa, non solo per la pur sussistente ragione pratica per cui sarebbe impossibile consentire a tutti i cittadini, titolari della sovranità, di intervenire e decidere su ogni questione, ma anche perché le sedi della democrazia rappresentativa dovrebbero consentire una migliore mediazione degli interessi sottesi a ciascuna scelta. Anche questo, tuttavia, deve avvenire in modo trasparente e intellegibile ai cittadini, secondo un indirizzo da essi stessi determinato. In proposito, infatti, la Costituzione riconosce una particolare importanza al ruolo dei partiti politici che, infatti, secondo l'art. 49, rappresentano gli strumenti attraverso i quali i cittadini concorrono alla determinazione della politica nazionale. Ciascun partito politico, mirando al conseguimento dell'interesse generale attraverso una visione di parte, dovrebbe consentire, nel confronto reciproco, la suddetta mediazione nelle sedi istituzionali deputate e quindi, in particolare, a livello statale, in Parlamento (così come, agli altri livelli di governo, nelle rispettive assemblee rappresentative). Certamente, la crisi che da quasi trent'anni attraversa i partiti politici ha progressivamente

indebolito questa loro funzione, senza che, ad oggi, siano stati trovati efficaci rimedi, essendo, anzi, peggiorata la situazione a seguito del succedersi, negli ultimi anni, di leggi elettorali che – come sancito dalla Corte costituzionale con le sentt. nn. 1/2014 e 35/2017 – miravano, attraverso irragionevoli premi di maggioranza, a consentire la determinazione di un indirizzo politico potenzialmente sganciato in modo significativo dalla volontà popolare, limitando, al contempo, la possibilità degli elettori di scegliere i loro rappresentanti. Da quest’ultimo punto di vista, in particolare, anche l’ultima legge elettorale pare presentare molte criticità, che sembrano essere state messe ora da parte ma che saranno, tra l’altro, oggetto di un ulteriore vaglio di costituzionalità¹.

In effetti, la crisi dei partiti e la presenza di leggi elettorali irragionevolmente “premianti” e che precludono la possibilità dell’elettore di scegliere i propri rappresentanti hanno determinato una difficoltà per i cittadini nell’imprimere il proprio indirizzo alle istituzioni rappresentative (dalle quali infatti si sentono sempre meno rappresentati e nelle quali hanno sempre meno fiducia) e alla possibilità di far valere nei confronti degli eletti la responsabilità politica, producendo un progressivo allontanamento dalla partecipazione e dall’esercizio della sovranità popolare².

In questo contesto, emerge in primo luogo la necessità di restituire valore al circuito rappresentativo, attraverso una legge elettorale che consenta di recuperare il rapporto tra elettori ed eletti, con la possibilità di far meglio valere nei confronti di questi ultimi la responsabilità politica, e restituendo ai partiti politici il ruolo che la Costituzione affida loro e che una adeguata legislazione di attuazione potrebbe favorire. Tuttavia, soprattutto in questo contesto sembra utile anche un più ampio diretto coinvolgimento dei cittadini, almeno in una funzione “correttiva” delle istituzioni rappresentative, e volta ad evitare l’“arbitrio” della maggioranza, potenzialmente non (più) espressione della volontà popolare, secondo l’idea espressa anche da Mortati alla Costituente.

In questo senso la proposta di legge di revisione costituzionale in discussione non pare possa in alcun modo essere vista come capace di rovesciare il rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, come sembrerebbe emergere dalle posizioni critiche espresse, anche in questo seminario, da alcuni studiosi. Al contrario, essa sembra volta ad ampliare gli strumenti di partecipazione diretta, potendo contribuire a sviluppare la complementarietà tra le diverse forme di esercizio della sovranità popolare, pur mantenendo certamente come fondamentale quella

¹ A. CHIUSOLO, *Il “rosatellum” sotto attacco: nuove azioni di accertamento del diritto di voto “contro” la legge elettorale nazionale*, in www.forumcostituzionale.it (10 settembre 2018).

² Indicazioni inequivocabili in questo senso riguardano il crollo delle iscrizioni ai partiti politici, oltre che quelle relative all’affluenza alle urne. Basti pensare, a quest’ultimo proposito, che, a fronte di una partecipazione del 92,23% nelle elezioni della Camera del 1948 e ancora del 93,39% nel 1976, nel 2013 ha votato il 75,2% degli aventi diritto, e nel 2018 il 72,94%. I dati delle altre competizioni elettorali sono, naturalmente, ancora più preoccupanti se consideriamo che alle elezioni europee del 2014 ha votato il 57,22% mentre talvolta, nelle elezioni regionali si è registrata una partecipazione inferiore al 50% degli aventi diritto (il caso più clamoroso rimanendo quello delle elezioni dell’Emilia-Romagna nel 2014, quando votò solo il 37,7% degli aventi diritto).

rappresentativa, riprendendo peraltro proposte già più volte avanzate in sede parlamentare e prima ancora alla Costituente³, oltre che dalla stessa dottrina⁴.

Per la realizzazione di questo equilibrio e per assicurare all'istituto dell'iniziativa popolare indiretta un buon funzionamento occorre, però, fare attenzione alla sua concreta configurazione, rispetto alla quale riteniamo che il testo in discussione in Senato richieda alcune modifiche.

2. Il progetto di legge costituzionale in discussione e i suoi punti critici

Il disegno di legge in parola, in sintesi, prevede che, a fronte della presentazione di una proposta di legge sottoscritta da almeno cinquecentomila elettori, le Camere abbiano diciotto mesi di tempo per approvarla, anche con modifiche meramente formali. In caso contrario, la proposta è sottoposta a *referendum*, a condizione che i promotori non vi rinunzino e che la Corte costituzionale abbia dichiarato l'ammissibilità. Nel caso in cui il *referendum* si svolga la proposta è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi, purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto.

L'impostazione di fondo è quella già contenuta nella proposta di legge D'Uva (A.C. 1173) e altri, presentata a firma di deputati dei due gruppi parlamentari che sostengono il governo Conte. In proposito pare da mettere in luce che l'istituto in questione è stato inserito nel "contratto di governo", che ha consentito la nascita della maggioranza Movimento 5 stelle – Lega, e che il rilievo dello stesso è stato ribadito dal Ministro Fraccaro nell'audizione svoltasi nella seduta del 12 luglio 2018 presso le Commissioni affari costituzionali riunite. Tuttavia, il governo ha preferito non presentare direttamente la proposta, presumibilmente per non rischiare di porre immediatamente il confronto in una logica maggioranza-opposizione, creando una forte contrapposizione come quella a cui abbiamo assistito nella scorsa legislatura, come, in parte, nella XIII, e soprattutto nella XIV⁵.

Da un punto di vista generale, come accennato, il testo riprende la proposta di Mortati alla Costituente, dell'iniziativa legislativa popolare indiretta, conosciuta anche in altri ordinamenti (in particolare in Svizzera e in alcuni Stati degli Stati Uniti d'America, seppure con modalità diverse), come in alcune Regioni italiane⁶. Da un punto di vista generale, si può apprezzare non solo l'obiettivo (quello di un ampliamento, appunto, degli strumenti di partecipazione popolare diretta, al

³ Può rinviarsi, per praticità, al *Dossier* 6 marzo 2019 del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, recante *Iniziativa legislativa popolare e referendum. Note sul disegno di legge approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati A.S. n. 1089*, in part., pp. 62 ss.

⁴ Cfr. M. LUCIANI, sub *Art.75*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 2005, pp. 203 ss. e ampia dottrina ivi citata (in art. alle pp. 204-205).

⁵ Sul fatto che la presentazione di un d.d.l. costituzionale da parte del governo, pur essendo naturalmente pienamente legittima, possa essere d'ostacolo a un più libero confronto parlamentare, sia consentito rinviare a A. PERTICI, *La Costituzione spezzata*, Lindau, Torino, 2016, pp. 24 s.

⁶ In particolare, seppure con modalità diverse, in Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Sardegna e Valle d'Aosta, mentre nella Provincia di Bolzano addirittura abbiamo la diretta sottoposizione al voto popolare.

fine di correggere l'indirizzo politico portato avanti ordinariamente dalle istituzioni rappresentative) ma anche l'impostazione di fondo. Infatti, la proposta prevede che la domanda provenga dai cittadini (promotori), i quali quindi scelgono "dal basso", con il concorso di elettori (in un minimo di complessivi 500.000) su cosa interrogare la generalità degli elettori, evitando così le torsioni plebiscitarie che si integrano quando è il potere rappresentativo (tanto più, naturalmente, se di un organo monocratico) a rivolgere la domanda, "dall'alto", ai cittadini. Inoltre, la possibilità che ad intervenire sulla proposta popolare sia anzitutto il Parlamento (che ha a disposizione diciotto mesi di tempo) consente una corretta integrazione tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, anche se – come vedremo tra poco – le modalità con cui la proposta è concepita possono influire sul funzionamento di tale sinergia.

Tanto premesso, quindi, occorre vedere più dettagliatamente i contenuti della proposta, con le loro specifiche criticità e le eventuali possibilità di miglioramento.

2.1. Il ruolo dei promotori e l'approvazione da parte delle Camere di un testo diverso da quello presentato

Il ruolo dei promotori può essere certamente rilevante, ad esempio, in sede di discussione della proposta da parte delle Camere. In questo senso, in effetti, potrebbe essere auspicabile la possibilità di un loro coinvolgimento, naturalmente senza diritto di voto, nei lavori parlamentari in Commissione, come già proposto dalla Commissione Bozzi.

Ciò che invece desta maggiori perplessità è la rimessione agli stessi promotori di un potere di rinuncia al referendum. Infatti, i promotori sono titolari dell'iniziativa referendaria, ma la loro volontà non dovrebbe avere poi rilievo nelle successive fasi referendarie. Sul punto, in realtà, la giurisprudenza dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione come quella della Corte costituzionale non pare univoca, ma ci sembra di condividere quanto affermato dalla Corte, ad es., nella sent. n. 27/2011, secondo cui «l'intento dei sottoscrittori del referendum va desunto non dalle dichiarazioni eventualmente rese dai promotori (...), ma esclusivamente dalla finalità "incorporata nel quesito", cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento»⁷. Rispetto al testo iniziale, che prevedeva la possibilità di rinuncia da parte dei promotori, senza alcuna limitazione, mettendo a rischio quindi l'intero strumento, quello approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati limita questa facoltà all'ipotesi in cui le Camere abbiano approvato la proposta con modifiche non meramente formali, questo lasciando comunque ai promotori la valutazione della rispondenza del testo approvato a quello presentato o almeno ai suoi obiettivi fondamentali. La necessità di rimettere ai promotori questa valutazione sembra presupporre che questi la possano

⁷ Sul punto v. D. BALDAZZI, *La tormentata vicenda della normativa in materia nucleare: quando la legge non è "sufficiente" ad interferire con il potere referendario*, in www.forumcostituzionale.it (15 aprile 2012). Più in generale sulla questione della valutazione delle intenzioni dei promotori, e sulla loro conseguente possibilità di rappresentare la volontà dei sottoscrittori, può rinviarsi a A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 179 ss.

svolgere anche alla luce di elementi non obiettivi nel testo, assumendo una funzione di rappresentanza politica dei sottoscrittori (ben diversa dalla rappresentanza legale che essi assumono nelle fasi di sviluppo del procedimento referendario, già in relazione al referendum di cui all'art. 75 Cost. e che li ha portati ad essere poi legittimati ad agire di fronte alla Corte costituzionale).

Viceversa, se la valutazione circa il fatto che l'approvazione da parte delle Camere di un testo diverso da quello proposto dagli elettori possa essere considerata in grado di superare la proposta popolare e quindi di evitare il referendum su quest'ultima dovesse ritenersi fondata su elementi obiettivi, come è da ritenere decisamente preferibile, essa dovrebbe essere affidata soltanto a un organo terzo, al quale peraltro, a differenza di quanto prevedeva il testo iniziale, quello attuale (introducendo un'innovazione positiva) affida, in effetti, il compito di accertare «se il testo approvato dalle Camere abbia apportato modifiche non meramente formali alla proposta di iniziativa popolare presentata». Solo in caso affermativo, infatti, il referendum si svolgerebbe. La valutazione, naturalmente, potrebbe non essere sempre agevole, ma la necessità di svolgerla non è nuova per il nostro ordinamento. Infatti, per il referendum abrogativo, l'art. 39 della legge n. 352/1970 prevedeva semplicemente che se le norme di cui si chiedeva l'abrogazione con referendum fossero state abrogate nel corso della procedura referendaria, le operazioni dovessero essere dichiarate cessate dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione. Il caso al quale la legge faceva riferimento, tuttavia, era più semplice di quelli che si potevano verificare – e si sono in effetti verificati – nella realtà, ben potendo darsi che una determinata disciplina sia oggetto di abrogazioni parziali e di modifiche non perfettamente coincidenti con quelle alle quali mira il quesito referendario. La questione fu sottoposta alla Corte costituzionale, che con sent. n. 68/1978 dichiarò l'art. 39 costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevedeva che «se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il referendum venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative». Riprendendo questa previsione, quindi, si potrebbe stabilire che, se le Camere approvano un testo che non modifica né i principi ispiratori della complessiva disciplina oggetto della proposta d'iniziativa popolare né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti ivi contenuti, esso è trasmesso al Presidente della Repubblica per la promulgazione e il referendum non si tiene. Viceversa, se il testo approvato dalle Camere modifica i principi ispiratori o i contenuti normativi essenziali della proposta d'iniziativa popolare, il referendum si tiene comunque.

Peraltro, a nostro avviso, la possibilità per le Camere di apportare modifiche che, pur rispondendo ai principi ispiratori e ai contenuti normativi essenziali della proposta d'iniziativa popolare possano migliorarne il testo realizzerebbe una proficua integrazione tra democrazia diretta e rappresentativa, secondo quella che sembra la ratio dell'istituto.

2.2. Il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale e la sua torsione in giudizio di costituzionalità (di una proposta)

Il secondo comma stabilisce i casi di inammissibilità del referendum, che si verificherebbero nel caso in cui la proposta non rispettasse la Costituzione, fosse ad iniziativa riservata, presupponesse intese o accordi, richiedesse una procedura o una maggioranza speciale per la sua approvazione, non provvedesse all'indicazione dei mezzi per far fronte agli eventuali oneri, non avesse contenuto omogeneo.

In proposito, occorre in primo luogo sottolineare come siano messi insieme limiti che attengono alla possibilità di presentazione della proposta da parte degli elettori, peraltro anche ai sensi del secondo comma dell'art. 71 (quando è prevista un'iniziativa riservata) e limiti che, invece, si pongono rispetto alla modalità di approvazione con referendum (quando è richiesta una procedura aggravata). La eventuale mancata indicazione dei mezzi per far fronte alle nuove o maggiori spese sembrerebbe rientrare in questo secondo ambito, nella misura in cui, ove fosse presentata una proposta carente circa l'indicazione dei mezzi, essa potrebbe essere discussa dalle Camere che potrebbero integrarla sul punto. In questo caso, si tratterebbe di vedere se l'adeguamento è tale da non comportare la necessità di ricorso a referendum (ove si tratti, ad esempio, di adeguamenti al bilancio dell'anno successivo) o viceversa, avendo inserito una modifica sostanziale (ad esempio introducendo una nuova tassa per il finanziamento delle misure previste) richieda l'espressione del voto popolare. Il limite dell'omogeneità, invece, è certamente riferibile, eventualmente, soltanto al referendum, risultando mutuato dalla giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità di quello abrogativo. In quel caso, però, l'inammissibilità per carenza di omogeneità origina da ipotesi in cui i promotori hanno riunito in un unico quesito parti di leggi diverse (97 articoli del codice penale, nel primo caso in cui il criterio fu applicato), mentre la Corte non ha generalmente eccepito il limite nel caso in cui sia stata sottoposta al voto un'intera legge (dal divorzio all'aborto, alla procreazione medicalmente assistita, in relazione alla quale il quesito sull'intero testo fu dichiarato inammissibile sulla base del diverso – e pur assai controverso, soprattutto in questo caso – limite della legge costituzionalmente necessaria). Per questo, si ritiene che la sua previsione in questo caso possa lasciare almeno in parte perplessi, potendo forse mantenere un significato soltanto al fine di evitare “testi omnibus”, che peraltro dovrebbero essere evitati anche in caso di approvazione con procedura parlamentare. Pertanto, sembrerebbe opportuno almeno modificare questo limite nel senso di escludere l'ammissibilità se la legge ha un contenuto «manifestamente non omogeneo»⁸. Il limite più complesso – e meno convincente – è comunque quello relativo al mancato rispetto della Costituzione. In effetti, questo non sarebbe un giudizio di ammissibilità, ma di legittimità costituzionale. In proposito deve considerarsi che entrambi i giudizi sono affidati alla Corte costituzionale, alla quale – con la condivisibile tecnica dell'intervento sulla legge costituzionale n. 1/1953 – la proposta in parola affida anche il controllo di ammissibilità del referendum sulla proposta d'iniziativa popolare (prima della presentazione della proposta alle Camere e purché siano

⁸ In dottrina, M. LUCIANI, sub *Art.75*, cit., p. 208, nel suggerire il necessario rispetto dell'omogeneità per le proposte di legge di iniziativa popolare rinforzata, sosteneva che «anche in questo caso si dovrebbe pensare ad un procedimento dialogico, attraverso il quale si giunga – nel contraddittorio tra promotori e appositi soggetti istituzionali – alla redazione di un testo non ingannevole».

raccolte almeno duecentomila firme). La Corte, nell'esercizio della funzione di controllo dell'ammissibilità del referendum, sembra essere stata, in effetti, condizionata dal suo ruolo (principale) di giudice delle leggi, mutuando dal giudizio di costituzionalità alcune tecniche decisorie⁹ e scivolando, in alcune occasioni, verso una valutazione della normativa eventualmente risultante a seguito dell'esito positivo del referendum. Questa, tuttavia, è una distorsione del giudizio di ammissibilità, che i distingue da quello di costituzionalità per il diverso interesse tutelato e per la diversa struttura, ma prima ancora per il suo oggetto, che non è lo specifico contenuto della legge, ma – come espressamente prevede la legge cost. n. 1/1953 – la richiesta¹⁰. Ciò che quindi sembra certamente e prima di ogni altra cosa da modificare è la riconduzione al giudizio di ammissibilità del referendum del giudizio di costituzionalità anticipata sulla proposta. Quest'ultimo – da tenere in ogni caso distinto – lascia comunque perplessi, essendo ad oggi estraneo al nostro ordinamento, nel quale leggi incostituzionali possono essere approvate. Inoltre, tale giudizio potrebbe finire, soprattutto per come configurato, per attribuire alla legge d'iniziativa popolare una "patente di costituzionalità", che potrebbe renderne poi più difficile la successiva aggressione. Ciò, anche in considerazione del fatto che questo giudizio di legittimità costituzionale, a differenza di altri, non avrebbe uno o alcuni parametri specifici, ma l'intera Costituzione. Per questo, ribadite le suddette perplessità, se un controllo di legittimità costituzionale preventivo e astratto volesse mantenersi¹¹, sarebbe forse preferibile che si svolgesse comunque su ricorso (con conseguente precisa indicazione dell'oggetto e del parametro), che potrebbe essere affidato a un certo numero di parlamentari o eventualmente, a tutela dell'ordinamento, al governo un po' come avveniva per le leggi regionali sulla base del vecchio art. 127 Cost.

2.3. Il quorum dimezzato

In realtà, la questione del quorum era forse quella oggetto di maggiore attenzione, in considerazione del dibattito che su questo si è già sviluppato a proposito del referendum abrogativo. Infatti, la previsione di cui all'art. 75, quarto comma, per cui l'abrogazione è subordinata al voto favorevole della maggioranza degli elettori che hanno espresso un voto valido, a condizione che abbia partecipato la maggioranza degli aventi diritto ha determinato, dopo il 1995, il fallimento di tutti i referendum, con l'eccezione di quelli votati nel 2011. In effetti, anche sulla spinta del calo dei votanti nelle diverse elezioni, i sostenitori del "no" hanno sempre preferito cercare di evitare l'abrogazione della legge facendo propaganda per non andare a votare, avvantaggiandosi così della quota di coloro che si astengono per i più diversi motivi. Pare da segnalare che, negli ultimi anni, l'elezione delle Camere con un sistema che prevedeva il premio di maggioranza poteva determinare portare all'approvazione di tutte le leggi con una maggioranza parlamentare corrispondente anche a

⁹ A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 276; G.M. SALERNO, *Il referendum*, Cedam, Padova, 1992, pp. 183 ss.

¹⁰ Sul punto, che meriterebbe ben altro approfondimento, si rinvia, per praticità a A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., pp. 227 ss.

¹¹ Come ritenuto da M. LUCIANI, sub *Art. 75*, cit., p. 207.

un numero davvero basso di elettori, mentre per rendere valida l'abrogazione di una legge voluta anche dal 90% di coloro che avevano validamente votato era necessario che partecipasse la maggioranza degli aventi diritto.

La previsione del quorum era stata assai discussa sin dalla Costituente, dove alcuni misero in evidenza come ponendo la questione per il referendum si sarebbe rischiato di doverla porre anche per le elezioni ed era stata più volte oggetto di proposte di modifica, fino alle proposte di "quorum zero", in conformità con quanto stabilito dalla Commissione di Venezia nel «Codice di buona condotta sui referendum»¹², che era contenuta nella proposta di legge di revisione costituzionale D'Uva ed altri.

Il punto è stato, tuttavia oggetto delle maggiori critiche in sede parlamentare e scientifica. Se le riportate conclusioni della Commissione di Venezia paiono nel complesso persuasive, comprendiamo che possano esservi ragioni – più politiche che giuridiche, in realtà – che hanno spinto all'individuazione di soluzioni intermedie, tra cui quella attualmente presente nel testo, di cui non sempre è tuttavia facile individuare la ratio, se non appunto in una logica compromissoria che porta alla discrezionale fissazione di una quota minima ritenuta non irragionevolmente bassa. Tra le altre ipotesi, quella che ci pareva avere una più chiara ratio, in realtà, era quella che alcuni di noi hanno più volte sostenuto e che è stata accolta dallo statuto toscano, che fissa il quorum nella maggioranza dei voti espressi nelle precedenti elezioni per la Camera dei deputati (o del Consiglio regionale, naturalmente, nella ricordata ipotesi dello statuto toscano). Questa era stata in qualche modo recepita anche nella proposta di revisione costituzionale del governo Renzi, respinta nel referendum del 4 dicembre 2016, che tuttavia la subordinava alla raccolta di un maggior numero di firme. Di conseguenza, in presenza della raccolta di 500.000 firme il quorum sarebbe rimasto quello della maggioranza degli aventi diritto, mentre, in presenza di una richiesta proveniente da 800.000 elettori, il quorum sarebbe sceso alla maggioranza dei votanti nelle ultime elezioni della Camera dei deputati. Si trattava di una soluzione che lasciava molto perplessi, essendo volta a mettere in relazione parametri concepiti con una funzione completamente diversa: la raccolta di un certo numero di sottoscrizioni essendo volta ad assicurare la serietà della proposta, mentre quella del quorum ad impedire l'abrogazione da parte di una minoranza di elettori di una legge che – con il

¹² Qui si legge che «In base alla propria esperienza nel settore dei referendum, la Commissione di Venezia ha deciso di raccomandare che non vi siano disposizioni in merito alle norme sul *quorum*. Il *quorum* dell'affluenza (percentuale minima) significa che è nell'interesse degli oppositori della proposta astenersi piuttosto che votare contro. Ad esempio, se il 48% degli elettori è in favore di una proposta, il 5% è contrario ed il 47% intende astenersi, il 5% degli oppositori deve limitarsi a non andare a votare per imporre il proprio punto di vista, anche se si tratta di una percentuale assolutamente minoritaria. Inoltre, la loro assenza dalla campagna referendaria aumenterà con tutta probabilità il numero delle astensioni, e quindi la probabilità che il *quorum* non venga raggiunto. Incoraggiare l'astensione o l'imposizione del punto di vista di una minoranza non è sensato per la democrazia (punto III.7.a). Inoltre, vi è una grande tentazione di falsificare il tasso di affluenza dinanzi ad una opposizione debole. Anche un *quorum* di approvazione (accettazione da parte di una percentuale minima di elettori registrati) potrebbe essere inconcludente. Potrebbe essere così alto da rendere il cambiamento troppo difficile. Laddove un testo venisse approvato – anche con un margine sostanziale – da una maggioranza degli elettori senza raggiungere il *quorum*, la situazione politica diventerebbe estremamente difficile, poiché la maggioranza si sentirebbe privata della vittoria senza una ragione plausibile; il rischio di falsificazione del tasso di affluenza è lo stesso rispetto al *quorum* basato sull'affluenza».

sistema proporzionale – sarebbe stata tendenzialmente approvata da un numero di parlamentari rappresentanti la maggioranza degli elettori. La soluzione trovata, peraltro, avrebbe salvaguardato soprattutto il risultato dei referendum proposti dalle maggiori organizzazioni, che hanno maggiore facilità nella raccolta delle firme, penalizzando le richieste provenienti da gruppi meno organizzati.

In sintesi, se la soluzione trovata non pare pienamente soddisfacente, essa costituisce certamente un miglioramento rispetto alla regola oggi vigente, risultando capace di rivitalizzare l'istituto referendario la cui efficacia è stata gravemente compromessa da un utilizzo discutibile, se non fraudolento, della previsione dell'art. 75, comma 4, Cost. In questo senso è corretto e certamente apprezzabile che la proposta in parola estenda, all'art. 2, la correzione anche al referendum abrogativo, che avrebbe esito positivo se la proposta raggiungesse la maggioranza dei voti validamente espressi, purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto.

2.4. La legge attuativa e il raccordo con il referendum abrogativo

Qualche parola merita forse spendere sull'ultimo comma, che fa riferimento alla legge di attuazione, la cui approvazione, come sappiamo per l'esperienza avuta con il referendum abrogativo, potrebbe rappresentare un mezzo per ritardare l'effettivo utilizzo dello strumento¹³.

A differenza di quanto previsto all'art. 75, comma 5, Cost. per il referendum abrogativo, che si limita a stabilire che «la legge determina le modalità di attuazione del referendum», in questo caso, la riserva di legge risulta rinforzata dalla previsione di un contenuto minimo, in base al quale dovranno essere disciplinati, in particolare, «il concorso di più proposte di legge di iniziativa popolare, il loro numero massimo, le modalità di verifica dei mezzi per fare fronte a nuovi o maggiori oneri anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori, le modalità per assicurare eguale conoscibilità della proposta di iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente, nonché la sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere».

Nella sostanza sembra che si sia voluto indicare che si hanno presenti una serie di questioni complesse che l'istituto in questione fa emergere, rinviandone, però, espressamente la disciplina alla legge, la quale rimane tuttavia libera di disciplinare anche altro.

La prima cosa da osservare è che la legge per essere approvata richiederebbe la maggioranza assoluta, come avviene soltanto per il regolamento interno, per le leggi costituzionali, in seconda deliberazione, per la legge di attuazione delle norme sull'equilibrio di bilancio (introdotte con l. cost. n. 1/2012) e per le leggi che riconoscono alle Regioni «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» ex art. 116, comma 3 (come modificato dalla l. cost. n. 3/2001). Una maggioranza più elevata, pari ai due terzi, è richiesta soltanto per le leggi di amnistia e indulto, ai sensi dell'art. 79 Cost. (come modificato con l. cost. 1/1992), oltre che per le leggi costituzionali, in seconda

¹³ Infatti, se il governo De Gasperi aveva presentato nel 1949 un d.d.l. di attuazione dell'art. 75, comma 5, recante la stampigliatura «urgente» l'approvazione della legge avvenne soltanto nel 1970, per motivi peraltro del tutto contingenti, legati alla volontà della Dc di sottoporre a referendum abrogativo la legge sul divorzio.

deliberazione, ove si voglia escludere la possibilità di ricorso al referendum. La previsione di tale maggioranza risulta pertanto anomala e pare poco coerente rispetto a quanto stabilito dall'art. 75, comma 5, che per la legge di attuazione del referendum abrogativo non prevede la necessità di alcuna maggioranza specifica. Peraltro, come abbiamo già incidentalmente ricordato, la legge di attuazione del referendum fu approvata soltanto dopo molti anni, con l'effetto di bloccare qualunque possibilità di utilizzo dello strumento. Il rischio è che ciò avvenga a maggior ragione prevedendo maggioranze particolari, che – ripeto – rispetto a quanto previsto all'art. 75 non sembrano avere molto senso, anche considerato che gli elementi fondamentali di garanzia devono essere contenuti – come sembrano essere contenuti – nella Costituzione¹⁴. Tutto ciò farebbe propendere per lasciare la disciplina a una legge ordinaria, senza alcuna specifica maggioranza. Peraltro, la messa in opera della legge di attuazione dell'iniziativa legislativa rinforzata ci sembrerebbe l'occasione per intervenire anche sulla legge n. 352/1970, che è rimasta quasi inalterata, nonostante l'esperienza abbia mostrato l'opportunità di un suo adeguamento, suggerendo, quindi, che si possa arrivare a un'unica legge per tutte le forme di esercizio della democrazia diretta e partecipativa.

Circa i contenuti necessari della legge di attuazione, poi, lascia piuttosto perplessi che si intenda disciplinare «il numero massimo di proposte di legge di iniziativa popolare», che potenzialmente darebbero luogo ad altrettanti referendum. In effetti, già a proposito del referendum abrogativo, era stata fatta più volte presente la possibile introduzione di un numero massimo di quesiti da poter presentare, ma poi non se ne è mai fatto niente per la difficoltà, se non per l'impossibilità, di individuare un criterio funzionante di selezione. Infatti, l'unico praticabile sembrerebbe quello dell'ordine di presentazione delle proposte (*prior in tempore potior in iure*), ma questo rischierebbe di determinare una immediata corsa alla presentazione di proposte di legge d'iniziativa popolare, magari “gradite” a determinate forze politiche (semmai proprio a quelle di maggioranza) a fini meramente ostruttivi della possibilità di presentarne altre, vanificando la funzione, integrativa e correttiva dell'indirizzo politico di maggioranza, a cui l'istituto è finalizzato. Questa previsione sarebbe, quindi, a nostro avviso, da eliminare, non temendosi, a fronte di una procedura tanto complessa che lo strumento possa essere particolarmente abusato, come peraltro sembrano dimostrare non solo le esperienze straniere ma anche quelle delle Regioni italiane in cui lo strumento è già previsto. In ogni caso, se proprio si volesse dare risposta a questa preoccupazione si potrebbe porre semmai un limite al numero di proposte che il singolo cittadino può sottoscrivere (escludendo peraltro i membri delle Camere e del governo).

Circa «le modalità di verifica dei mezzi per fare fronte a nuovi o maggiori oneri anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori», dobbiamo ricordare che la mancanza di tali mezzi è causa di inammissibilità, ai sensi del comma 2. Il coordinamento tra le due disposizioni, pertanto, sembrerebbe portare a immaginare che l'eventuale mancanza, in prima

¹⁴ In proposito si ricorda come in modo piuttosto esotico la riforma della parte seconda della Costituzione elaborata nel corso della XVII legislatura e respinta dagli elettori nel referendum del 4 dicembre 2016, rinviasse interamente a una legge costituzionale la disciplina di un referendum propositivo, come di uno di indirizzo.

battuta, apra un confronto tra un organo deputato alla verifica, che potrebbe essere la Commissione bilancio, nella sua competenza orizzontale, o l'Ufficio parlamentare di bilancio, e i promotori, che, in effetti, secondo quanto qui previsto, dovrebbero provvedere eventualmente all'adeguamento. Le questioni che si pongono attengono, oltre che all'individuazione del soggetto competente al raccordo tra questa fase e il giudizio di ammissibilità, che – come abbiamo visto – verte anche su questo punto.

Infine, non convince la previsione della «sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere». Infatti, in primo luogo è discutibile che alla regola dell'azzeramento di tutti i procedimenti in corso si possa derogare con una semplice legge ordinaria; ma soprattutto, in secondo luogo, se si vuole effettivamente realizzare l'integrazione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa a cui anche questo istituto mira, occorre lasciare alle Camere un termine effettivamente congruo per deliberare. Ciò non si verificherebbe se con lo scioglimento il termine fosse sospeso. Infatti, un meccanismo di questo tipo determinerebbe che, essendo già trascorsi sedici o diciassette mesi nel corso della precedente legislatura, le nuove Camere potrebbero avere a disposizione un mese o due, generalmente insufficienti per l'approvazione di una legge, anche ove vi fosse la volontà di farlo. La soluzione migliore sembra quindi quella per cui alla fine della legislatura anche questi procedimenti si interrompano, pur applicandosi la regola (già prevista) per cui le proposte d'iniziativa popolare sono automaticamente ripresentate all'inizio della legislatura successiva, con successivo decorso dei diciotto mesi prima di poter procedere al referendum.

3. Qualche osservazione conclusiva

In conclusione, quindi, la proposta in parola sembra rispondere a esigenze reali, volte a favorire una maggiore partecipazione popolare, evitando che i cittadini si esprimano soltanto ogni cinque anni e consentendo loro di correggere l'indirizzo politico degli organi rappresentativi, con la diretta espressione della loro sovranità. Sembra altresì che – anche sulla base dell'esperienza ricavabile dalla pratica del referendum abrogativo e da quanto accade in altri ordinamenti che prevedono istituti analoghi (ivi comprese alcune Regioni italiane) – l'istituto non contenga alcuna possibilità di alterazione dei rapporti tra la democrazia diretta e quella rappresentativa su cui l'ordinamento costituzionale italiano rimarrebbe saldamente fondato, la provenienza dell'iniziativa dagli stessi elettori (bottom-up) scongiurando i pur paventati rischi di plebiscitarismo.

Certamente, come già è emerso nei precedenti casi in cui è stata avviata la discussione sull'introduzione dell'iniziativa legislativa popolare indiretta, ci sono alcuni concreti problemi applicativi, rispetto ai quali si è cercato di fornire, con le brevi osservazioni che precedono alcune possibili soluzioni. Può constatarsi, tuttavia, come, tra i punti discussi, non tutti necessitino probabilmente di una definizione a livello costituzionale, potendosi prevedere un più generale rinvio delle modalità di attuazione alla legge ordinaria (il rinvio alla quale dovrebbe essere formulato nei termini previsti all'art. 75, comma 5, Cost.). Ciò che deve ancora essere risolto a livello costituzionale, ammesso che non si voglia tornare sulla questione del quorum, è soprattutto il

rapporto tra la proposta d'iniziativa popolare e quella diversa eventualmente approvata dalle Camere in ordine alla sottoposizione a referendum, nonché il giudizio (o i giudizi, di costituzionalità e di ammissibilità) della Corte, in relazione all'oggetto e alle modalità di svolgimento. Su questo mi pare, in effetti, siano ancora necessari i maggiori approfondimenti, rispetto ai quali qui si è potuto dare per il momento solo sommariamente conto.

Da ultimo non può in ogni caso mancare un apprezzamento per la modalità aperta e costruttiva che, per il momento, la discussione parlamentare sta seguendo, con una particolare attenzione anche alle opinioni degli esperti. Si tratta di una chiara discontinuità rispetto al passato e in particolare all'esperienza immediatamente precedente, i cui esiti c'è da augurarsi abbiano indotto ad abbandonare definitivamente ogni tentativo di revisioni costituzionali omnibus, imposte dalla maggioranza, senza alcun reale confronto, ma facendo, anzi, emergere la considerazione della fase parlamentare, definita primaria dalla Corte costituzionale nella sent. n. 496/2000, come un ostacolo frapposto tra la proposta governativa e il voto popolare.