

Audizione resa il 10 aprile 2019, presso la 1^a Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 1089, “Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum”

di Giorgio Grasso *
(29 aprile 2019)

1. Onorevole Presidente, onorevoli Senatori, intanto tutta la mia, sincera, gratitudine per essere stato invitato a partecipare a questa audizione parlamentare, su un testo di revisione costituzionale che la Camera dei deputati ha approvato nel febbraio 2019, modificando in modo significativo l'originaria formulazione del disegno di legge presentato a settembre 2018 (meglio sarebbe dire dei progetti di legge, successivamente tutti assorbiti in *Atti Camera* n. 1173).

Con tale premessa, il mio tentativo sarà di fornire a codesta Commissione alcune indicazioni e suggerimenti utili a migliorare, in una lettura costituzionalmente orientata, il contenuto di un testo di riforma che, nell'opinione di chi scrive, risulta, peraltro, nella sua impostazione di fondo largamente condivisibile, per la sua capacità di dare slancio a genuine forme di partecipazione democratica dal basso ai procedimenti decisionali tipici della democrazia parlamentare.

I profili sui quali si potrebbe intervenire, per poter poi giungere ad approvare una disciplina dell'istituto dell'iniziativa legislativa popolare rafforzata (o indiretta: con Massimo Luciani), che possa innestarsi armonicamente nel diritto costituzionale vigente e risultare, al contempo, funzionale allo scopo per cui questa revisione costituzionale è stata avviata, riguardano sia disposizioni che possono essere agevolmente oggetto di puntuali emendamenti sostitutivi o soppressivi, al testo pervenuto dalla Camera dei deputati (*a*); sia prescrizioni del testo attuale che, lasciando eccessivamente indeterminata quella che dovrà essere poi la concreta attuazione del “nuovo” testo costituzionale, devono essere ancora maggiormente meditate (*b*).

2. Ora, quanto al punto *a*), è molto evidente l'imprecisa (se non del tutto errata) formulazione dell'articolo 3 del disegno di legge n. 1089, laddove si assegna alla Corte costituzionale il compito di «giudicare sull'ammissibilità delle richieste di *referendum* di cui all'articolo 71 della Costituzione». Nel momento in cui la Corte si deve pronunciare, infatti, «prima della presentazione della proposta di legge alle Camere, purché siano state raccolte almeno duecentomila firme», oggetto del suo giudizio (preventivo di legittimità costituzionale) è proprio il testo di quella proposta di iniziativa legislativa popolare e non una richiesta di *referendum* ancora del tutto eventuale. Operare sulla versione attuale del testo, modificando l'articolo 3 del disegno di legge, nei due punti in cui parla di «ammissibilità delle richieste di *referendum*» o di «ammissibilità del *referendum*» pare piuttosto semplice; insieme a tale modifica andrà, inoltre, precisato che ci si riferisce al giudizio di legittimità costituzionale delle proposte di legge di cui al (futuro) articolo 71, comma 3, della Costituzione, per evitare che si possa pensare che divenga oggetto di tale giudizio preventivo di costituzionalità anche l'iniziativa legislativa popolare ordinaria, quella prevista dal vigente secondo comma dell'articolo 71, sottoscritta da almeno cinquantamila elettori e che non è toccata dal disegno di legge di revisione costituzionale in esame.

Adottato questo emendamento, assolutamente necessario, come si è cercato di dimostrare, per eliminare un'enunciazione manifestamente erronea del testo attuale, si potrebbe sopprimere, sempre nell'articolo 3 del disegno di legge costituzionale, la parte del comma che affida alla Corte costituzionale anche il compito di giudicare, preventivamente, «prima della eventuale rinuncia dei promotori», sulla conformità della proposta approvata dalle Camere all'articolo 71, comma 4, della Costituzione, impedendo,

in caso di un giudizio negativo, che il testo possa essere sottoposto a promulgazione. Questa previsione, oltre ad appesantire inutilmente la fase integrativa dell'efficacia di quella che altro non è che una legge approvata dal Parlamento, ai sensi dell'articolo 72 della Costituzione, ormai perfetta prima della promulgazione da parte del Presidente della Repubblica, crea un irragionevole doppio regime tra questa legge parlamentare e tutte le altre leggi parlamentari, che possono arrivare al giudizio di legittimità costituzionale della Corte solo successivamente alla loro entrata in vigore, per il tramite del giudizio in via incidentale o di un'impugnazione in via principale. Se infatti le Camere, organo titolare della funzione legislativa ai sensi dell'articolo 70 della Costituzione, approvano una legge, una qualsiasi legge, magari, giungendo a compimento il disegno di legge costituzionale in esame, per il meritevole impulso di un'iniziativa legislativa popolare, che potrebbe avere spinto un Parlamento riottoso ad occuparsi di un certo tema o ambito materiale, perché le medesime Camere approvando quella legge, anche in un testo lontano dall'originaria proposta popolare, dovrebbero sottostare agli stessi vincoli che sono previsti dal "nuovo" articolo 71, comma 4, per la proposta di iniziativa popolare rafforzata? Tecnicamente del resto, si tratta di vincoli che il Parlamento può potenzialmente sempre superare, nel rispetto della Costituzione, adottando, in base all'articolo 138 della medesima, una legge di revisione costituzionale; approvando la legge di bilancio, a iniziativa riservata del Governo; approvando con legge un'intesa tra lo Stato e una confessione religiosa ai sensi dell'articolo 8, comma 3, della Costituzione; adottando a maggioranza assoluta una legge di attuazione dell'articolo 116, comma 3, Costituzione, in tema di regionalismo differenziato, per fare qualche esemplificazione rispetto ai vincoli previsti in tale disposizione per l'iniziativa legislativa popolare rafforzata. Il Parlamento, invece, non potrà comunque adottare una legge che non provveda «ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi», come stabilisce già peraltro l'articolo 81, comma 4, Costituzione, la cui ripetizione, nel comma 4 del "nuovo" articolo in commento, pare addirittura superflua. A sua volta il «contenuto omogeneo» è un limite che la legge parlamentare sostanzialmente non ha e questa considerazione forse potrebbe riaprire uno spazio di riflessione – siamo nell'ambito di quell'indeterminatezza cui si è fatto cenno in precedenza, al punto b) – sul perché questo limite debba, invece, circoscrivere una proposta di legge di iniziativa popolare rafforzata, essendo molto complicato delineare i criteri con cui misurare l'omogeneità del contenuto di un testo normativo, nonostante le risultanze della giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità del *referendum* abrogativo o le sue applicazioni riguardo alla decretazione d'urgenza e alle leggi di conversione dei decreti legge. Se attorno a questo limite dell'omogeneità normativa, però, vi è un consenso forte in sede parlamentare, in quella prospettiva costituzionalmente orientata di cui si è detto all'inizio, appare utile conservarlo, ma solo ovviamente per il testo di iniziativa popolare.

La segnalata opportunità di eliminare dal testo del disegno di legge costituzionale in esame il controllo di conformità della Corte costituzionale sulla proposta di iniziativa parlamentare richiede di compiere un breve, ma importante, inciso. Tale previsione è stata forse mantenuta perché legata strettamente a quella disposizione, presente nell'originaria versione di *Atti Camera n. 1173*, che stabiliva che, in caso di approvazione da parte delle Camere di un testo diverso da quello presentato, in mancanza di una rinuncia da parte dei promotori, il *referendum* sarebbe stato indetto su entrambi i testi. L'elettore avrebbe avuto così la possibilità di esprimersi, anche mediante due voti favorevoli, sia sul testo approvato dal Parlamento, sia sul testo di origine popolare, con la facoltà di indicare il testo preferito e, nel caso in cui entrambi i testi fossero stati approvati, sarebbe stato promulgato quello che avesse ottenuto complessivamente più voti. L'abbandono di questa scelta alternativa, che richiamava, con tutte le profonde differenze tra le due esperienze costituzionali, la

nota disciplina elvetica che permette all'Assemblea federale di contrapporre un controprogetto diretto al testo di iniziativa popolare (sempre di revisione costituzionale, a livello federale), disponendosi anche che, in caso di controprogetto diretto, gli aventi diritto al voto si pronunciano nel contempo sull'iniziativa e sul controprogetto medesimo, nell'opinione di chi scrive ha forse finito per far sbiadire alcuni argomenti di forza del disegno di legge costituzionale oggetto di questa audizione (questa posizione è stata espressa dallo scrivente nel corso di una Tavola Rotonda dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, svoltasi il 1° marzo 2019 e i cui Atti sono in corso di pubblicazione sull'*Osservatorio Costituzionale*, 1-2/2019; il testo dell'intervento dello scrivente, dal titolo *La balestra di Guglielmo Tell e l'iniziativa legislativa popolare*, può essere messo, se lo si ritiene utile, a disposizione di questa Commissione parlamentare).

Ma tornando al disegno di legge costituzionale, nella versione approvata dalla Camera dei deputati, e restando ancora al suo articolo 3, va mantenuto, invece, il giudizio dell'organo terzo, che dovrà verificare «se il testo approvato dalle Camere abbia apportato modifiche non meramente formali alla proposta di iniziativa popolare presentata». Tuttavia l'organo terzo va esplicitato direttamente in Costituzione, senza alcun rinvio alla legge di attuazione da approvare a maggioranza assoluta, prevista dal "nuovo" articolo 71, comma 6. Ragionevole è pensare che quell'organo terzo debba essere l'Ufficio centrale presso la Corte di Cassazione, che, ai sensi dell'articolo 39 della legge n. 352 del 1970, letto insieme alla sentenza n. 68 del 1978 della Corte costituzionale, ha in particolare il potere di dichiarare che le operazioni relative al *referendum* abrogativo non hanno più corso, «se prima della data dello svolgimento del *referendum*, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il *referendum* si riferisce, siano stati abrogati», con una modifica dei «principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente» e dei «contenuti normativi essenziali dei singoli precetti».

Suscettibile di un emendamento, tutto sommato, puntuale potrebbe essere anche, nell'articolo 1 del disegno di legge costituzionale, il cruciale passaggio relativo alle «modifiche non meramente formali» della proposta di legge di iniziativa popolare, quelle che aprono, salvo rinuncia dei promotori, all'indizione del *referendum* sulla proposta medesima. Questo enunciato normativo, già migliorato rispetto al testo del settembre 2018, che semplicemente si riferiva all'approvazione da parte delle Camere della proposta «in un testo diverso da quello presentato», deve essere ancora irrobustito, per evitare che possa esservi un qualsiasi aggiramento della nuova disposizione costituzionale, da parte di un Parlamento che adottasse una legge per cambiare solo formalmente (e non nella sostanza) il testo popolare e così eludere il *referendum*: una soluzione, che altra dottrina ha già avanzato (ancora Massimo Luciani), potrebbe essere certamente quella di ricorrere all'appena citato disposto normativo della legge n. 352 del 1970, frutto dell'annullamento parziale della sentenza n. 68 del 1978 della Corte costituzionale, con il richiamo quindi a una modifica, da parte del Parlamento, del testo di legge popolare che incida sui principi che stanno a fondamento di quel testo e sui contenuti normativi essenziali delle sue disposizioni e dei suoi precetti.

In merito all'opportunità di approvare, nel corso dell'esame al Senato, altri possibili emendamenti puntuali al disegno di legge costituzionale, forse è abbastanza superfluo specificare che questa proposta di legge debba essere presentata sotto forma di un progetto redatto in articoli, secondo quanto dispone il vigente articolo 71, comma 2, per l'iniziativa legislativa popolare "ordinaria": sembra infatti che tale comune natura, di un progetto compilato in articoli, possa e debba espandersi dal comma 2 al comma 3, senza un esplicito richiamo anche nel comma 3.

Assai difficile è pensare, infine, che sul *quorum* di validità del *referendum*, che non era presente nella versione originaria del disegno di legge costituzionale e che viene esteso

anche al *referendum* abrogativo dell'articolo 75, eliminando la soglia di validità della maggioranza degli aventi diritto al voto, che tanto ha rafforzato negli anni l'uso strumentale dell'astensionismo in funzione anti-referendaria, si possa trovare un consenso in Senato per elevarlo ulteriormente, oltre il valore che si ricava dal testo approvato dalla Camera dei deputati, della «maggioranza dei voti validamente espressi, purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto». Certo la riduzione, rispetto al *referendum* abrogativo, appare molto drastica, ben al di là di tutte quelle proposte che nel corso degli anni avevano evidenziato l'opportunità di passare a un *quorum* meno rigoroso, anche in conseguenza della sensibile diminuzione dei partecipanti al voto delle elezioni politiche; riduzione davvero drastica, si diceva, tanto che, esaminando *a posteriori* tutti i *referendum* abrogativi che si sono svolti dal 1974 a oggi e immaginando di compiere una simulazione sulle effettive percentuali di partecipazione al voto, tra i 26 *referendum* che non hanno ottenuto il *quorum*, 8 supererebbero la nuova soglia della maggioranza dei voti validamente espressi, purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto. Per altro verso, solo applicando tale *quorum* al *referendum* previsto dal "nuovo" articolo 71 si potrà cogliere, nella prassi, quanto riuscirà a pesare sull'implementazione dell'iniziativa legislativa popolare rafforzata una soglia come questa, che sembra consegnare, secondo quanto è stato rilevato per esempio da Paolo Carnevale, la decisione ultima sull'approvazione del testo di una legge a una (esigua) minoranza di cittadini.

3. Ho parlato in esordio di una certa indeterminatezza di alcune disposizioni del disegno di legge costituzionale in esame, che potrebbe nuocere a una corretta attuazione del nuovo istituto dell'iniziativa legislativa popolare rafforzata.

Con questo – e siamo giunti al punto *b*) di queste note –, in particolare, voglio riferirmi ai rapporti molto delicati tra il "nuovo" testo costituzionale e la legge di attuazione prevista dal "nuovo" articolo 71, comma 6, da approvarsi a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, con qualche incongruenza, nella scelta di tale *quorum* qualificato, rispetto a quanto prevede l'articolo 75, ultimo comma, Costituzione, che in riferimento al *referendum* abrogativo dispone che «la legge determina le modalità di attuazione del *referendum*». Vero è che anche la più recente modifica del testo costituzionale, quella intervenuta nel 2012 e riguardante l'introduzione nel nostro ordinamento costituzionale della regola dell'equilibrio di bilancio, ha stabilito che spetti a una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, pur «nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale», determinare il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate le spese, e molto altro.

La legge prevista dall'articolo 71, comma 6, nel "nuovo" testo che così si vorrebbe modificare, come è stato rilevato in dottrina, nel corso della già citata Tavola rotonda, organizzata dall'AIC il 1° marzo scorso, avrà molto lavoro da fare (così in particolare Paolo Carnevale), per definire le modalità di esercizio dell'iniziativa legislativa popolare e del relativo *referendum*, con il rischio però che certe questioni, non compiutamente definite dal "nuovo" testo costituzionale, potrebbero poi incagliarsi in sede di approvazione della legge di attuazione o aprire interminabili discussioni e contrasti tra le forze politiche rappresentate in Parlamento. Ciò, del resto, senza poter tacere della circostanza che solo il testo costituzionale può delineare in modo adeguato certi aspetti davvero cruciali, in presenza di una disciplina così innovativa per l'intero sistema delle fonti normative, riferendomi, almeno, al numero massimo di proposte di iniziativa legislativa popolare; al concorso di più proposte di legge di iniziativa popolare; alle modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori. Altre questioni, invece, sembrano di più agevole precisazione per la legge di attuazione, potendosi anche impiegare a sostegno la normativa in tema di

referendum abrogativo, in ordine per esempio all'identificazione dei promotori dell'iniziativa legislativa popolare. Quanto al delicato profilo della rinuncia dei promotori, di cui al "nuovo" articolo 71, comma 3, un utile termine di raffronto potrebbe essere, piuttosto, la disciplina del ritiro dell'iniziativa popolare nella legge federale svizzera sui diritti politici (di cui può trovarsi cenno ancora nel mio citato contributo *La balestra di Guglielmo Tell e l'iniziativa legislativa popolare*).

L'indicazione di un numero massimo di iniziative legislative popolari rafforzate, non prevista in altre esperienze costituzionali che conoscono forme mature di riconoscimento dell'iniziativa popolare (il rinvio è ancora al caso elvetico), andrebbe almeno direttamente specificata nel testo costituzionale, se in riferimento all'intera legislatura o all'anno solare (mi sentirei di propendere per questa seconda ipotesi); il concorso di più proposte di legge di iniziativa popolare andrebbe, invece, integrato con un riferimento alla possibilità di riunire «quelle tra esse che rivelano uniformità o analogia di materia», riprendendo quanto recita l'articolo 32, comma 4, della già citata legge n. 352 del 1970, in ordine al potere dell'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione riguardo alla concentrazione delle richieste di *referendum* abrogativo; quanto all'adeguamento da parte dei promotori dell'iniziativa legislativa popolare dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri, sulla base della formulazione non del tutto perspicua del "nuovo" articolo 71, comma 6, esso sembra esigere che venga precisato nel testo costituzionale chi effettuerà concretamente la verifica dei mezzi e del loro adeguamento (verosimilmente, l'Ufficio parlamentare di bilancio, previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 e concretamente istituito e disciplinato dalla legge n. 243 del 2012) oltre a meglio specificare come i promotori, organo che per tutto l'*iter* di discussione e di eventuale approvazione parlamentare della proposta di iniziativa popolare, sembra in grado di conservare la pienezza dei suoi poteri, potrà interloquire con il soggetto parlamentare competente alla verifica.

E' il tetto massimo ammissibile di iniziative legislative popolari rafforzate, però, forse l'elemento più controvertibile – e quindi da non lasciare interamente alla legge di attuazione – per il timore in particolare che una quantità troppo alta di proposte, magari solo strumentali a rallentare il già difficile lavoro parlamentare, finisca per ingolfare il Parlamento, così tradendo lo spirito di un progetto di revisione costituzionale che sembra avere, invece, il merito di tentare di rinvigorire le modalità di partecipazione popolare ai processi di decisione politica; con la giusta cautela anche di non "banalizzare" il destino dell'istituto appena forgiato, un po' come è avvenuto con il *referendum* abrogativo, quando gli italiani votarono contemporaneamente su un numero eccessivo di quesiti (otto nel 1993, dodici nel 1995, sette nel 1997, sette ancora nel 2000, le ultime due volte nessun *referendum* raggiungendo il *quorum* di validità).

Se si guardano le prassi di un ordinamento come quello svizzero, il numero delle iniziative popolari messe in votazione è stato cospicuo (216 dal 1893 a oggi, di cui solo 22 accettate dal popolo e dai cantoni), senza che ciò abbia creato particolari problemi al funzionamento di una forma di governo che è (e resta) di democrazia rappresentativa. Accanto a esse, vanno ricordate ben 100 iniziative popolari che sono state ritirate, prima di essere oggetto della consultazione popolare, perché l'Assemblea federale ha spesso approvato controprogetti che andavano sostanzialmente nella direzione di quanto voluto dai promotori, trovandosi poi generalmente il sostegno nel voto popolare, mediante il *referendum*, sui decreti federali di approvazione di quei controprogetti.

Senza avere alle spalle, però, quella lunga (e per certi aspetti incomparabile) esperienza storica, è giusto mostrare un po' di prudenza e allora forse il numero congruo di proposte di iniziative popolare da ammettere nell'anno solare si potrebbe fissare in una soglia che non riguardi tanto la fase iniziale di raccolta delle firme attorno a questa o quella proposta, per sua natura non facilmente circoscrivibile, se non a costo di limitare

inammissibilmente le istanze di pluralismo che su certe proposte di legge potrebbero svilupparsi, ma il numero massimo che il Parlamento potrebbe efficacemente prendere in esame, una volta che si siano raccolte le cinquecentomila mila firme e che la proposta abbia passato il controllo di legittimità costituzionale preventiva della Corte. Una soglia equilibrata potrebbe essere di sei, massimo otto, proposte di iniziativa popolare rafforzata per anno solare, così irrobustendo il senso del nuovo istituto che, come gli alberi da frutto appena piantati, deve essere potato dai polloni, i rami che crescono alla base del tronco principale, indebolendolo, e da un numero eccessivo di gemme che danno frutti molto piccoli e spesso non commestibili, ma che allo stesso tempo deve avere tutto il sostegno per crescere.

Fuor da questa metafora naturalistica, la legge di attuazione dovrà stabilire l'arco temporale in cui raccogliere validamente le firme, dal momento della presentazione dell'iniziativa popolare; i termini entro cui dovrà pronunciarsi la Corte costituzionale; forse alcuni criteri orientativi per definire, nel pieno rispetto della sfera riservata ai regolamenti parlamentari dall'articolo 72 Costituzione, non tanto l'ordine con cui le proposte, validamente presentate alle Camere, nel numero massimo stabilito in Costituzione, saranno prese in esame dalle Camere, nell'anno solare di riferimento, quanto le modalità in base alle quali posporre all'anno solare successivo il vaglio parlamentare delle proposte eccedenti il numero massimo sopra indicato.

Anche con queste avvertenze, è probabile che la legge di attuazione potrà diventare un facile terreno di scontro tra le forze politiche presenti in Parlamento, portatrici magari di visioni diverse sull'iniziativa legislativa popolare del "nuovo" articolo 71, comma 3, Costituzione, come i lavori parlamentari svolti sinora hanno in parte già dimostrato. Metodologicamente, allora, per poi concludere nel mio discorso, si può forse suggerire di aprire per tempo la discussione su tale legge, in modo da non ritardarne poi i tempi di approvazione; senza mettere ovviamente il carro davanti ai buoi, capovolgendo il rapporto assiologico esistente tra una nuova eventuale disposizione costituzionale e le sue disposizioni di attuazione, sarebbe allora opportuno anticipare la riflessione sulle concrete modalità di realizzazione dell'istituto dell'iniziativa legislativa popolare rafforzata, che dovranno confluire nella legge di cui al "nuovo" articolo 71, comma 6, Costituzione, magari già dopo che il disegno di legge costituzionale in esame avrà ottenuto il via libera con la prima deliberazione richiesta dall'articolo 138, comma 1, della Costituzione, nell'intervallo temporale non minore di tre mesi che dovrà precedere la seconda deliberazione. Vi ringrazio.

* Professore associato confermato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi dell'Insubria, Dipartimento di Diritto, Economia e Culture, Via Sant'Abbondio 12, 21100 Como, e-mail: giorgio.grasso@uninsubria.it