

Prof. Avv. Salvatore Bellomia

Via Gradisca, 7 - 00198 Roma

Tel. 06.85350725 - 06.8559557

Telefax 06.8559557

E-mail: <summun.ius@sin.it>

<s.bellomia@studiobellomia.it>

Roma 13 MAR 2019

Audizione informale del Prof. Salvatore Bellomia dinanzi alla Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica in relazione al disegno di legge costituzionale n. 1089 “Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum”, approvato, in sede di prima deliberazione, dalla Camera dei Deputati il 21 febbraio 2019.

* * *

Il più sentito ringraziamento al Presidente della Commissione Affari costituzionali ed a tutti i Senatori che la compongono per il gradito invito che mi è stato rivolto.

Al riguardo, farò riferimento sia alle considerazioni da me svolte dinanzi alla I Commissione –Affari costituzionali della Camera dei Deputati nella mia audizione del 7 dicembre 2018, relativa alle proposte di legge costituzionale “C. 726- Ceccanti e altri” e “C. 1173 – D’Uva e altri”, sia al successivo corso dell’*iter* parlamentare concernente dette proposte, sino alla approvazione, in prima deliberazione, da parte della stessa Camera dei Deputati, avvenuta in data 21 febbraio 2019.

* * *

1. – Il disegno di legge costituzionale in questione (A.S. n. 1089) presenta una struttura alquanto complessa: esso modifica due articoli della Costituzione (gli articoli 71 e 75) e un articolo di una legge costituzionale (l'articolo 3 della legge costituzionale n. 1 del 1953 sui giudizi dinanzi alla Corte costituzionale). Esso prevede, inoltre, una riserva di legge ordinaria rinforzata, attuativa e conformativa delle nuove disposizioni costituzionali.

Si tratta, all'evidenza, di un disegno di legge costituzionale che mira a rafforzare l'istituto di democrazia diretta della iniziativa legislativa popolare, con ampie ricadute anche su quello del *referendum*.

Accanto al tradizionale strumento del *referendum* abrogativo, già disciplinato nell'articolo 75 della Costituzione, viene infatti elevato a dignità costituzionale un *referendum* affatto nuovo per il nostro ordinamento, e cioè il *referendum* direttamente deliberativo o approvativo di una proposta di legge di iniziativa popolare, allorchè questa proposta risulti sottoscritta da un cospicuo numero di elettori, non inferiore a cinquecentomila.

Alcune conseguenze, peraltro, si producono "*medio tempore*" nel corso della procedura, già all'atto del raggiungimento della quota dei duecentomila sottoscrittori.

Nulla accade, invece, se tale soglia non viene oltrepassata, valendo, in siffatta ipotesi, la disciplina del secondo comma dell'articolo 71 della Costituzione

Si tratta dunque di una iniziativa legislativa popolare a due velocità, determinandosi, in base alla quota delle sottoscrizioni raggiunta (cinquantamila o cinquecentomila elettori), rilevantisime differenze.

Come ogni strumento di democrazia diretta, anche questo dovrebbe avere per scopo quello di frenare o limitare l'arbitrio della maggioranza, secondo quanto dichiarato

da MORTATI alla II Sottocommissione dell'Assemblea Costituente in coda alla seduta del 24 ottobre 1946, non potendosi *“essere sempre sicuri che i disegni di legge approvati dal Parlamento rappresentino veramente la espressione della volontà popolare”* (così ebbe a chiosare l'on. EINAUDI, nel corso della medesima discussione).

E' peraltro evidente che, se non si vuole mettere a rischio la stessa forma di governo parlamentare, occorre evitare attentamente situazioni di potenziale conflitto tra la funzione legislativa esercitata dal Parlamento a mente dell'articolo 70 della Costituzione e l'iniziativa popolare: quest'ultima non può essere immaginata come contraltare o contropotere del Parlamento, ovvero come mezzo per favorire e fare emergere un diverso indirizzo politico nel Paese, contrastante con quello che si esprime nel Parlamento e nel Governo, e che direttamente deriva dall'esercizio del diritto di voto.

Diritto di voto che, vale sempre la pena di ricordarlo, è il primo e principale strumento di democrazia diretta (articolo 48, secondo comma, della Costituzione).

2. – In particolare, il disegno di legge costituzionale all'esame del Senato (A.S. n. 1089):

A) Introduce una procedura rinforzata per le proposte di legge presentate da almeno 500.000 elettori. In questo caso, nell'ipotesi di mancata approvazione della proposta da parte delle Camere nel termine di diciotto mesi dalla sua presentazione, è prevista l'indizione di un *referendum* approvativo diretto (*“per deliberarne l'approvazione”*). Si pone qui il tema delle ulteriori conseguenze indotte dalla scadenza del termine e dal ruolo che potrebbero essere chiamati a svolgere altri attori costituzionali, a

cominciare dal Presidente della Repubblica, per scongiurare tale scadenza. Si pensi, ad esempio, ad una proposta popolare che intervenga su temi particolarmente sensibili, sino ad incidere vistosamente sul programma di Governo, ripercuotendosi sul rapporto di fiducia tra lo stesso Governo e la sua maggioranza parlamentare.

B) Come si è detto, con le modificazioni costituzionali in corso, si vengono a creare due forme di iniziativa legislativa popolare, ad intensità variabile, a seconda che la proposta sia presentata da (almeno) cinquantamila ovvero da (almeno) cinquecentomila elettori. Nel primo caso, continuerebbe a valere la disciplina dettata dal secondo comma dell'articolo 71 della Costituzione; mentre, nel secondo caso, troverebbero applicazione i commi aggiuntivi della nuova proposta.

C) Potrebbe però verificarsi il caso singolare della coesistenza di due proposte di legge: l'una di iniziativa popolare presentata "*da almeno cinquecentomila elettori*"; l'altra approvata dalle Camere nel rispetto del termine indicato (diciotto mesi).

Qui lo spazio di manovra a favore delle Camere è ridotto sostanzialmente al lumicino: esse, in pratica, non possono fare nulla, se non apportare modifiche "*meramente formali*". Sulla natura "*meramente formale*" della modifica non è però chiamata a decidere né la Corte costituzionale in sede di giudizio di ammissibilità (cosa che sembrerebbe logica), né il collaudato Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di Cassazione, chiamato a sorvegliare i profili di legittimità nel procedimento di *referendum* abrogativo. Ci si affida bensì a un non meglio precisato "*organo terzo*", così definito in sede di modificazioni dell'articolo 2 della legge costituzionale n. 1 del 1953, modificazioni che, esse pure, fanno parte del pacchetto di revisione costituzionale in corso.

Osservo, al riguardo, la scarsa perspicuità di modifiche contestualmente apportate a norme della Costituzione e di distinte leggi costituzionali; comunque, l'individuazione dell' "*organo terzo*" dovrebbe avvenire a cura della legge rinforzata, di cui all'ultimo comma del novellato articolo 74 della Costituzione. Si paventa qui il rischio di conflitti tra l' "*organo terzo*" e la stessa Corte costituzionale, chiamata al giudizio di ammissibilità.

D) L'approvazione delle Camere di una proposta diversa da quella presentata dal popolo determina, alla luce del novellato terzo comma dell'articolo 71 della Costituzione, singolari conseguenze, poiché delle due l'una: o il comitato dei promotori (cui la riforma conferisce dignità costituzionale e che entra con assoluta rilevanza nel procedimento legislativo sia popolare che parlamentare addirittura facendosene arbitro), rinuncia alla proposta popolare (si presume, a favore di quella approvata dalle Camere) oppure il *referendum* sarà comunque indetto sulla proposta popolare presentata. Si determina, in tale evenienza, una sorta di competizione tra le due proposte legislative: quella di iniziativa popolare e quella approvata dal Parlamento. Quest'ultima sarà promulgata soltanto qualora il *referendum* sortisca un esito negativo. Ciò significa che l'elettore è chiamato ad operare una scelta tra la legge approvata dal Parlamento e quella di iniziativa popolare, che il Parlamento ha modificato, il che pone subito il tema della compiuta informazione dello stesso elettore, affinché voti "*ex informata conscientia*", su cui si tornerà tra breve.

E) Ma vi è un aspetto ancora più delicato. E' evidente che l'intera riforma pone la legge di iniziativa popolare, semprecchè abbia superato la fatidica, soglia delle cinquecentomila firme, su un piano differenziato e gerarchicamente superiore

rispetto alla normale legge del Parlamento, attribuendole la qualità propria di una “fonte rinforzata”.

Il punto non è privo di importanti ricadute: potranno le Camere abrogarla o modificarla a maggioranza semplice? E dopo quanto tempo ciò sarà consentito al Parlamento? E ancora: potrebbe una simile operazione essere compiuta dal Governo in sede di decretazione di urgenza e validata dallo stesso Parlamento all’atto della conversione del decreto-legge? Se così fosse, lo strappo del sistema in favore dello strumento di democrazia diretta verrebbe a ricomporsi, affievolendosi, nei collaudati canali della democrazia rappresentativa parlamentare. D’altra parte, diversamente opinando, sarebbe assai difficile teorizzare una supremazia della legge popolare, per il solo fatto di essere tale, rispetto alla legge dell’organo rappresentativo per eccellenza, il Parlamento, con ulteriore rischio per l’armonico rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta.



3.- Delicata è anche la questione della riserva di legge ordinaria (sempre relativa alla iniziativa legislativa popolare che abbia raggiunto la soglia di almeno cinquecentomila firme) contenuta nell’ultimo comma del novellato articolo 71 della Costituzione.

Il punto non riguarda tanto la natura di questa legge, da approvarsi a maggioranza assoluta di ciascuna Camera (e dunque, da qualificarsi, da questo punto di vista, come fonte rinforzata), ma il contenuto sostanziale della riserva.

Si consideri, al riguardo, che con tale legge dovranno essere disciplinati alcuni aspetti essenziali, di assoluta rilevanza costituzionale, concernenti l’iniziativa popolare e l’esercizio del *referendum*, quali:

- a) le modalità di attuazione di tali istituti;

- b) il concorso di più proposte di legge popolari e il loro numero massimo complessivo. Come l'esperienza di un passato neppure tanto remoto ha dimostrato a proposito del *referendum* abrogativo, vanno scongiurati i rischi di abusi legati a un ricorso eccessivo alla iniziativa popolare, che potrebbe impattare gravemente sull'esercizio della funzione legislativa ordinaria, che è e resta nella titolarità del Parlamento (articolo 70 della Costituzione), rispetto alla quale la proposta popolare non può che assumere un valore secondario, tendenzialmente eccezionale;
- c) le modalità di verifica dei mezzi per fare fronte ai nuovi o maggiori oneri eventualmente conseguenti alla legge di iniziativa popolare, e ciò –afferma la disposizione in esame- *“anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori”*. Tale verifica resta comunque di competenza della Corte costituzionale in sede di sindacato di ammissibilità, che dovrà adeguatamente attrezzarsi al riguardo;
- d) le *“modalità per assicurare eguale conoscibilità della proposta di iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente”*. Il punto è di evidente rilevanza e rinvia al tema del diritto alla conoscenza da parte del corpo elettorale chiamato al *referendum* deliberativo. Ciò detto, la previsione costituzionale sembra alquanto vaga e non vale a rinforzare più di tanto questo aspetto della riserva di legge. Meglio sarebbe fissare direttamente i “paletti” di tale *“eguale conoscibilità”* delle proposte, anche in termini di accesso ai mezzi di informazione pubblici e privati;
- e) la *“sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere”*. Come è noto, una disposizione di

automatica sospensione esiste a proposito del *referendum* abrogativo ed è contenuta nell'articolo 34 della legge n. 352 del 1970.

Vi è infine da chiedersi quali conseguenze si determinerebbero qualora il Parlamento non procedesse, in termini che non possono non presumersi ragionevolmente brevi, ma che il riformatore costituzionale non specifica in alcun modo, alla approvazione di tale legge, rendendo così inattuabile la nuova disciplina costituzionale.

Meglio sarebbe stato stabilire direttamente un siffatto termine nel novellato articolo 71 della Costituzione, a somiglianza di quanto previsto per l'approvazione, da parte delle Camere, della proposta di legge popolare presentata da almeno cinquecentomila elettori (diciotto mesi dalla presentazione).

4.- La previsione di un "*quorum*" partecipativo, fissato nel superamento della soglia di "*un quarto degli aventi diritto al voto*" è improntata a ragionevolezza. Essa pone peraltro, sia pure indirettamente, l'esigenza di colmare anche la lacuna presente nell'attuale disciplina del procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138 della Costituzione (in cui, come è noto, non è prevista alcuna soglia di partecipazione).

Quanto all'eliminazione "*tout court*" di alcun "*quorum*" partecipativo, pur essendo note le indicazioni in tale senso della Commissione di Venezia dell'ottobre del 2006, ritengo personalmente che una soluzione del genere, pure accolta originariamente nella proposta "C. 1173" e poi abbandonata in sede di approvazione da parte della Camera dei Deputati, non sia da condividere, perchè caratterizzata da un eccesso di radicalità.

Al contrario, la previsione di una soglia di sbarramento non si presta, se ragionevole, ai rischi delle manipolazioni astensionistiche, che hanno caratterizzato la storia di

molti *referendum* abrogativi in Italia, e può contribuire a garantire la serietà e la condivisione dell'iniziativa referendaria.

5.- Il quarto comma aggiunto dell'articolo 71 contiene la disciplina dei casi di inammissibilità del *referendum* approvativo, prevedendola nelle seguenti ipotesi:

- a) *“se la proposta non rispetta la Costituzione”*;
- b) *“se è ad iniziativa riservata”*;
- c) *“se presuppone intese o accordi”*;
- d) *“se richiede una procedura o una maggioranza speciale per la sua approvazione”*;
- e) *“se non provvede ai mezzi per fare fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi”*;
- f) *“se non ha contenuto omogeneo”*.

Rispetto ai limiti originariamente contenuti nella proposta C 1173, queste previsioni sembrano caratterizzate da scarsa chiarezza e sono tali da esaltare il ruolo della Corte costituzionale, confermandole quella centralità decisoria che i giudici delle leggi si sono ritagliati a proposito della ammissibilità del *referendum* abrogativo a partire dalla “storica” sentenza n.16 del 1978. Si configura così una sorta di sostanziosa “delega” a favore della Consulta, non accompagnata da adeguati bilanciamenti.

Si consideri, ad esempio, il limite del “*mancato rispetto*” della Costituzione: in quali casi questo limite risulterebbe violato, è tutto da immaginare. Nella sola ipotesi di violazione dei principi fondamentali e dei diritti garantiti dalla Costituzione? In ogni altro caso? Ma non vi è il rischio di determinare, per tale via, una sorta di svuotamento del sindacato di legittimità sulla legge approvata, anticipandolo ed

assorbendolo pressochè totalmente nella fase preliminare della valutazione di ammissibilità?

Occorrerebbe, comunque, prevedere espressamente (quanto meno) anche il mancato rispetto dei vincoli europei e internazionali, ipotesi già prevista nella proposta C. 1173 e cancellata dal testo approvato in prima deliberazione dalla Camera dei Deputati il 21 febbraio 2019. E' pure vero che tale limite rientra, per il tramite dell'articolo 117 della Costituzione, nei casi di "*mancato rispetto*" della Costituzione, ma una indicazione chiara e diretta sarebbe stata comunque preferibile, anche per le rilevanti implicazioni che ne possono derivare.

Le leggi tributarie non compaiono tra i casi di inammissibilità, a meno di non volerle ritenere, seguendo alcuni orientamenti della Corte costituzionale, strettamente connesse alle leggi di bilancio, che sono sottratte alla iniziativa popolare rinforzata in quanto di iniziativa "*riservata*" al Governo ai sensi del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione.

Maggiore chiarezza al riguardo sarebbe auspicabile, con la diretta esclusione di questa tipologia di leggi, così come è previsto a proposito del *referendum* abrogativo dall'articolo 75 della Costituzione.

Va pure segnalato che, facendosi riferimento, in generale, alla "*iniziativa riservata*", senza ulteriori specificazioni, accanto alla riserva costituzionale la disposizione in esame sembrerebbe comprendere anche i casi di riserve previste in favore del Governo da semplice legge ordinaria (per esempio, la cosiddetta "*legge europea*" riservata alla iniziativa del Governo). Il punto meriterebbe un chiarimento.

Il riconoscimento della necessaria omogeneità della proposta rinvia alle note elaborazioni della giurisprudenza costituzionale, già a partire dalla sentenza n. 16 del 1978.

6.- Sull'ammissibilità del referendum approvativo, qualora siano state raccolte almeno duecentomila firme, la Corte costituzionale è tenuta a pronunciarsi ancora prima che la proposta di legge venga presentata alle Camere.

Si tratta di una disposizione aggiunta all'articolo 2 della legge costituzionale n. 1 del 1953 che, ritenendo comunque significativa la soglia delle duecentomila firme, anticipa il giudizio di ammissibilità della Consulta a meno della metà del percorso, quando il traguardo delle cinquecentomila sottoscrizioni potrebbe apparire ancora lontano.

Con due rischi molto precisi: il primo è che, non superandosi poi quel traguardo, la Corte abbia lavorato a vuoto, con grave dispendio di energie processuali ed inutile appannamento del suo prestigio; il secondo è che il giudizio della Corte, ove perplesso o manipolativo, possa comunque influire sull'ulteriore andamento della raccolta delle sottoscrizioni, sino a pregiudicarlo in qualche modo e renderlo meno solare.

8. –Ribadisco, infine, le conclusioni già formulate dinanzi alla I Commissione della Camera dei Deputati nel corso della mia audizione del 7 dicembre 2018.


Se è da valutarsi positivamente l'ampliamento degli spazi di democrazia diretta, perseguito con la proposta in esame, è, a mio avviso, evidente che tale ampliamento deve avvenire con cautela, svolgendosi, per così dire, a rime obbligate, e cioè all'interno di un modello parlamentare che ha nel principio di rappresentanza consacrato nella Costituzione, il suo senso più profondo.

Si consideri che proprio questo modello ha riportato, nella consultazione referendaria costituzionale del dicembre 2016 un vasto consenso popolare, con il rifiuto, da parte

del corpo elettorale, di tentativi profondamente incidenti sulla forma di Stato e di Governo.

Al Parlamento spetta l'alto compito di coniugare con prudenza, a un tempo, le guarentigie della democrazia rappresentativa e le istanze di una partecipazione popolare avvertita ed efficace.

Grazie per l'attenzione e buon lavoro.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Salvatore Bellomia', written in a cursive style.

Prof. Salvatore Bellomia

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Roma Tor Vergata