

N. 1173-726-727-1447-A-ter

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

**n. 1173**, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**D'UVA, MOLINARI, BRESCIA, IEZZI, MACINA, BORDONALI, DAVIDE  
AIELLO, DE ANGELIS, ALAIMO, GIGLIO VIGNA, BALDINO, INVER-  
NIZZI, BERTI, MATURI, BILOTTI, STEFANI, MAURIZIO CATTOI, TO-  
NELLI, CORNELI, VINCI, DADONE, D'AMBROSIO, DIENI, FORCINITI,  
PARISSE, FRANCESCO SILVESTRI, ELISA TRIPODI, PENNA, SCERRA,  
SPADONI**

---

Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa  
legislativa popolare

---

*Presentata il 19 settembre 2018*

---

E

## PROPOSTE DI LEGGE COSTITUZIONALE

**n. 726**, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CECCANTI, CENNI, DE MENECH, DI GIORGI, FRAGOMELI, LA MARCA,  
MORANI, PEZZOPANE, ROSATO**

Modifica dell'articolo 71 della Costituzione, concernente l'inizia-  
tiva delle leggi e l'introduzione del *referendum* propositivo

---

*Presentata il 13 giugno 2018*

---

**n. 727**, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CECCANTI, CENNI, DE MENECH, DI GIORGI, FRAGOMELI, LA MARCA,  
MORANI, PEZZOPANE, ROSATO**

Modifica all'articolo 75 della Costituzione, concernente la determinazione del *quorum* per la validità del *referendum* abrogativo

*Presentata il 13 giugno 2018*

---

**n. 1447**, d'iniziativa del deputato **MAGI**

Modifiche agli articoli 71 e 75 della Costituzione, in materia di iniziativa legislativa popolare e di *referendum*

*Presentata il 13 dicembre 2018*

---

(Relatore di minoranza: **CECCANTI**)

ONOREVOLI COLLEGHI! — Scegliamo come punto di partenza lo sguardo ampio che ci consentono gli studi di diritto comparato, per non rimanere confinati in un angusto dibattito italo-centrico.

Il più recente studio di diritto comparato pubblicato in Italia (« Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato », CEDAM, Padova, 2018, a cura di E. Garcia, E. Palici di Suni e M. Rogoff) riassume efficacemente gli argomenti contrari e quelli favorevoli agli istituti di democrazia diretta (pagg. 4-6). Tra i contrari figurano anzitutto il carattere anti-compromissorio (ossia di gioco a somma zero) delle scelte binarie *sì/no*, quello semplificatorio all'estremo dei problemi complessi soggiacenti al quesito e quello del rischio (oggi quasi una certezza) di sviamento del significato del voto dal quesito in sé ad altre considerazioni contingenti, a partire dalla valutazione delle personalità alla guida degli schieramenti in campo. Tra quelli favorevoli, o comunque che neutralizzano i precedenti, la positività che un nodo gordiano venga tagliato, quando un compromesso non è comunque possibile, e l'osservazione secondo la quale l'elettore opera una semplificazione anche nello scegliere i suoi rappresentanti (scelta sulla quale, di nuovo, il ruolo delle *leadership* è decisivo).

Ma quegli autori segnalano due altri importanti aspetti.

In primo luogo ricordano la fondamentale osservazione di Mortati, secondo il quale non è casuale che gli strumenti referendari siano previsti in modo più incisivo laddove non vi è il rapporto fiduciario e neanche lo scioglimento anticipato delle assemblee elettive, perché il sistema ritrova lì un elemento di flessibilità rispetto alla rigidità della durata fissa degli organi (pagg. 104-105). Trasporre un uso intensivo dei *referendum*, specie se in alternativa a testi parlamentari, dentro forme di governo nelle quali è previsto lo scioglimento anticipato, anche al fine di superare una possibile

discrasia di orientamenti tra rappresentati e rappresentanti, porterebbe con sé il rischio della possibile delegittimazione delle assemblee, smentite dall'esito referendario. In ogni caso, al di là dello scioglimento anticipato, l'esistenza del rapporto fiduciario, di un Governo come « emanazione permanente » della maggioranza (Elia), rivela la scelta di affidare la determinazione dell'indirizzo politico generale, a cominciare dalla legge di bilancio, al *continuum* maggioranza-Governo: rispetto a questa scelta, per rimanere coerenti con il sistema, sia lo strumento tradizionale (il *referendum* abrogativo) sia anche nuovi strumenti (come il propositivo) non possono che essere concepiti come correttivi limitati e parziali (« il *referendum* abrogativo non toglie invece la certezza del diritto, perché se è vero che tutte le leggi possono essere abrogate attraverso questa procedura, è pur vero che il *referendum* abrogativo è un espediente episodico, che non è usato nei confronti di tutte le leggi e conserva quindi carattere eccezionale »: Aldo Moro, Assemblea costituente, 16 ottobre 1947, seduta pomeridiana).

In secondo luogo essi segnalano, a proposito dell'esperienza californiana, una delle più sviluppate e studiate, nel quadro, non casualmente, di un ordinamento nel quale non c'è rapporto fiduciario, gli esiti problematici delle scelte sulle leggi di spesa, svincolate da un quadro generale di bilancio, che possono portare a favorire interessi particolaristici di breve periodo (pag. 243), e di quelle sui diritti delle minoranze (pag. 245). Di più, l'approvazione nel 1978 della celebre *Proposition 13* (per la riduzione delle tasse sugli immobili e per vincoli costituzionali sulle leggi fiscali) scassò per decenni l'amministrazione pubblica della California con effetti drammatici sulla qualità dei servizi pubblici: basti pensare che il livello percepito di qualità del sistema scolastico passò dal primo al quarantottesimo posto sui cinquanta Stati dell'Unione.

A queste cautele, e soprattutto a chi cita con enfasi il caso svizzero, va poi segnalato quanto sottolinea Norberto Bobbio nel suo saggio del 1975 «Quali alternative alla democrazia rappresentativa?», ripubblicato nel numero di dicembre 2018 di «Mondoperaio», sulla diversa dimensione di scala delle democrazie: «Rousseau peraltro sapeva – e lo sapeva anche Montesquieu – che la democrazia diretta, la democrazia dell'*agorà* contrapposta alla democrazia dell'aula, era un regime adatto ai piccoli Stati, a quegli Stati, appunto, le cui dimensioni permettevano ai cittadini (che poi erano una piccola parte soltanto degli abitanti di una città) di riunirsi tutti insieme in piazza» (pag. 59). Né si dica che oggi, rispetto a quando scriveva Bobbio, le nuove tecnologie consentono, così come sono, una moderna *agorà* di cittadini consapevoli, in piena trasparenza e senza effetti collaterali ancora da disciplinare. La stessa Svizzera, nonostante il radicamento di quelle procedure e la diversa dimensione di scala, è anche non casualmente il luogo dove si è svolto nei mesi scorsi il convegno *Misinformation in referenda* (Losanna – 30 e 31 agosto 2018) di cui ha parlato nella sua memoria in Commissione il professor Carlo Fusaro, proprio a proposito delle distorsioni informative condotte da imprenditori politici populistici grazie, prima di tutto, alla rete.

Cosa concludere quindi, come impostazione di fondo, bilanciando questi diversi argomenti? Esattamente ciò che concludeva Norberto Bobbio: «la democrazia diretta può essere un utile correttivo della democrazia indiretta, ma non può surrogarla» (pag. 65) anche perché la democrazia rappresentativa, pur con tutti i suoi difetti, «è un sistema migliore di quelli che l'hanno preceduto e di quelli che sinora l'hanno seguito» (pag. 66).

*Le conseguenze che discendono dall'opzione per l'integrazione e non per la contrapposizione e gli aspetti su cui è chiaro il dissenso.*

Sulla base di quest'impostazione, che è anche e soprattutto quella della nostra Co-

stituzione, le differenze tra di noi non sono tra chi propone di restare fermi allo *status quo* e chi invece sostiene il testo della maggioranza. Non abbiamo una concezione sacrale delle concrete norme entrate in vigore nel 1948 e conosciamo bene le proposte originarie più incisive elaborate da Mortati, per certi versi allora troppo innovatrici ma profetiche. Non a caso il primo testo di riforma in materia, in questa legislatura, è quello presentato proprio da chi firma questa relazione. Esso faceva seguito peraltro ad analoghe iniziative del centrosinistra delle legislature precedenti, compresa la riforma costituzionale respinta nella scorsa legislatura.

Ciò che noi, deputati del Partito democratico, consideriamo non superabile, al di là di legittime diversità su dettagli opinabili, è appunto la scelta in base alla quale qualsiasi riforma deve fondarsi sull'integrazione tra le due logiche, quella di una democrazia che è e deve restare primariamente rappresentativa, imperniata sul rapporto fiduciario, e quella di perseguire un ampliamento degli spazi di partecipazione diretta, quali preziosi correttivi.

Le differenze rispetto alla proposta della maggioranza sono al momento ancora profonde al punto che, nonostante i correttivi introdotti in Commissione, a partire da quello del *quorum*, si può parlare di netta opposizione tra la nostra impostazione di integrazione e quella di alternatività dell'attuale maggioranza: noi riteniamo che si possa parlare, a proposito del testo presentato all'Assemblea, di rischi di rottura di quell'equilibrio e, quindi, di tensione rispetto ai principi supremi che si condensano nella formula della «forma repubblicana» ai sensi dell'articolo 139 della Costituzione.

*I due punti-chiave sono i seguenti e sono ben noti: i limiti di materia e il rapporto tra progetto popolare e controprogetto parlamentare.*

La prima questione è la scelta dei limiti, che non possono essere troppo generici ma che debbono essere specifici, e coinvolge, in particolare, le leggi di spesa,

sia in relazione alla questione generale della possibilità di riscrittura surrettizia della legge di bilancio (la cui iniziativa è non casualmente riservata al Governo ed è l'atto più importante in cui si esprime l'indirizzo politico di maggioranza), sia a quella specifica dei vincoli posti dalla riforma costituzionale del 2012 sulla stabilità di bilancio, sia della relativa facilità di individuare pressoché immediatamente i beneficiari di alcuni interventi e invece della difficoltà di percepire gli eventuali danneggiati. Tutti questi profili e in particolare il terzo, ove si segnala lo sfasamento tra beneficiari e danneggiati come causa di espansione incontrollata della spesa pubblica, erano già stati indagati da Amilcare Puviani e dalla scuola di finanza pubblica italiana a fine '800 (cfr. R. Perna, « Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana », in « Il Filangieri », 2011). Non a caso la relazione finale del lavoro della Commissione degli esperti del Governo Letta, presentata nel settembre 2013, pur molto aperta sul tema, proponeva di escludere comunque le iniziative incidenti sulle spese e sulle entrate pubbliche (<http://www.giurcost.org/cronache/commissioneriforme.pdf>, pag. 24). Per inciso va poi rilevato che il riferimento agli « accordi » risulta scarsamente efficace e chiaro se non si precisa che si tratta di « accordi europei e internazionali » e che si vuole escludere qualsiasi strumento relativo ad essi e non solo che li veda come presupposti.

La questione dei limiti specifici coinvolge altri aspetti, in particolare quello della legislazione penale e di procedura penale, facili oggetti di tentazioni populistiche. In generale è evidente che se a uno strumento più debole, il *referendum* abrogativo, se ne aggiunge uno più forte, propositivo, se si vuole mantenere la logica dell'integrazione tra democrazia diretta e rappresentativa, i limiti devono essere almeno gli stessi, se non più incisivi.

La questione dei limiti ha come decisivo corollario quello del ruolo del custode dei limiti, la Corte costituzionale. Se nel *referendum* abrogativo il controllo sulla costi-

tuzionalità della normativa di risulta è solo successivo, giacché il caso di una sua incostituzionalità si presenta obiettivamente come raro, trattandosi di effetti che conseguono solo a una soppressione di norme, viceversa, con uno strumento più potente che inserisce direttamente nuove norme nell'ordinamento, la questione si presenta più delicata. Se si mantenesse solo un controllo successivo, la Corte sarebbe chiamata a decidere solo dopo una decisione popolare diretta. Per questa ragione, fermo restando il dibattito aperto sulla possibilità di inserire anche un controllo preventivo per le leggi approvate dal Parlamento, sembra impossibile evitarne uno pieno, rispetto all'intera Costituzione, per le proposte di origine popolare, ben al di là del parametro troppo limitato relativo a un generico riferimento ai « principi e diritti fondamentali ».

La seconda questione è il rapporto tra iniziativa popolare e risposta parlamentare. Qui dobbiamo ragionare su tre casi diversi. Primo: come accade col *referendum* abrogativo, è ragionevole che, laddove il Parlamento intervenga e ci sia comunanza con la risposta parlamentare nei principi ispiratori o nei contenuti normativi fondamentali, l'iniziativa sia da considerarsi esaurita, avendo imposto nell'agenda sia il tema sia sostanzialmente la soluzione, lasciando al Parlamento dei margini per una ragionevole mediazione sui dettagli. Ed è opportuno affidare il compito di verifica preferibilmente alla Corte di cassazione, analogamente a quanto accade con il *referendum* abrogativo. Secondo: se il Parlamento decide invece di non legiferare, è logico che a quel punto l'iniziativa popolare sfidi il diritto vigente con un unico quesito. Terzo: se il Parlamento si muove in direzione diversa da quella dei promotori, senza difendere lo *status quo* e varando quindi una nuova normativa che non abbia gli stessi principi o contenuti normativi fondamentali, si può anche ritenere che, come nel caso del *referendum* abrogativo, sia affidata ad esso, e non ai promotori, la scelta di proporre all'elettore una scelta differente. Infatti solo in tal caso la già citata relazione del gruppo di esperti del Governo Letta proponeva la

scelta binaria tra testo popolare e parlamentare (<http://www.giurcost.org/cronache/commissioneriforme.pdf>, pag. 24). Anche qui il quesito dovrebbe essere comunque rigorosamente unico.

Ben altra cosa è invece, anche di fronte a variazioni minime, consentire ai promotori di proporre seccamente all'elettore la scelta tra *status quo*, proposta popolare e controprogetto parlamentare. Ciò significa muoversi chiaramente nell'ottica dell'alternatività tra le due logiche (rappresentativa, partecipativa diretta) perché si consente ai promotori di considerare la proposta di derivazione popolare comunque come intoccabile, non negoziabile, quasi dotata di fatto di una superiore legittimazione. Ciò comporta, a catena, in una forma parlamentare con rapporto fiduciario, come si segnalava all'inizio, problemi di delegittimazione del Governo e della sua maggioranza: con il *referendum* abrogativo vengono messe in discussione leggi già in vigore da tempo mentre con questo schema possono essere ridiscusse leggi (per la grandissima parte di origine governativa) appena approvate: una sorta di sfiducia popolare implicita. Per non parlare poi dei riflessi di condizionamento sul potere presidenziale di rinvio delle leggi *ex* articolo 74 della Costituzione, difficilmente esercitabile verso progetti appena approvati per *referendum*, specialmente se in alternativa al testo parlamentare. Per di più la scelta di proporre tre opzioni (anche quando il Parlamento abbia rinunciato allo *status quo* nella presunzione che non sia più difendibile) contribuisce a rendere meno comprensibile la scelta dell'elettore. Infine, ma non ultimo per importanza, ammesso e non concesso che abbia senso presentare sempre e comunque, in caso di intervento del Parlamento, la scelta con tre opzioni, la concreta modalità individuata dal testo attuale, diffforme da quello della Costituzione svizzera per le revisioni costituzionali, pone gravissimi problemi di compatibilità con la libertà e l'eguaglianza del voto garantita dall'articolo 48 della Costituzione. Questo è un punto cruciale: infatti nel caso svizzero (articolo 139 b della Costituzione elvetica), qualora sui primi due quesiti abbiano pre-

valso (rispetto allo *status quo*) sia il testo di derivazione popolare sia quello parlamentare, un terzo quesito consente a tutti gli elettori di decidere il preferito, compresi gli elettori che abbiano votato «no» a entrambi i quesiti: in tal modo costoro possono scegliere quello che, dal loro punto di vista, può legittimamente considerarsi il «male minore». Viceversa, nella modalità individuata dal testo della maggioranza, solo chi ha votato il doppio «sì» nei primi due quesiti ha diritto, in quello decisivo, di scegliere la soluzione ritenuta migliore, così estromettendo dalla decisione coloro che hanno votato «no».

In alternativa, immaginando modelli di maggiore complementarità, si potrebbe ipotizzare una seconda raccolta di firme, dopo l'eventuale inerzia parlamentare, con un numero maggiore di firme per ottenere il *referendum*, oppure ancora prevedere che il voto abbia ad oggetto solo i principi, in modo da consentire al Parlamento un ruolo successivo di mediazione.

#### *Alcune questioni ulteriori.*

Fermo restando che le due questioni chiave sono quelle indicate in precedenza, si segnalano anche alcune questioni ulteriori. Del tutto inopportuna, anche se forse priva di effetti pratici – ma la questione è controversa – è, con riferimento al parametro del giudizio di ammissibilità, la riduzione del richiamo ai «vincoli europei e internazionali» del testo-base originario a quello dei soli «principi e diritti fondamentali garantiti (...) dal diritto europeo e internazionale».

Tra i contenuti necessari affidati alla legge di attuazione (opportunamente modificata in senso garantistico dalla Commissione da legge ordinaria a legge «rinforzata» da approvare a maggioranza assoluta) segnaliamo, oltre al limite numerico delle proposte da votare in un'unica tornata, tanto più necessario se per ciascuna questione si mantiene lo schema dei tre possibili quesiti e del numero di proposte che possono essere presentate da uno stesso comitato promotore e firmate da ogni elettore, anche la regolamentazione delle campagne elettorali, in particolare in relazione all'uso della rete *internet* e dei nuovi *media*.

Infine appare importante stabilire, nel novellare la legge costituzionale del 1953, che il controllo della Corte non avvenga solo dopo la raccolta di duecentomila firme, ma dopo appropriata verifica da parte dell'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione. Anche sulla raccolta finale delle cinquecentomila firme va chiarito che il compito della verifica spetta alla Corte e non già al Parlamento, come invece accade e accadrà per le altre proposte d'iniziativa popolare.

Sarebbe altresì opportuno distinguere in modo netto queste proposte da quelle di *referendum* abrogativo, impedendo iniziative meramente abrogative, per non confondere i due strumenti e anche per evitare che proposte meramente abrogative siano contestualmente messe in votazione, ingenerando confusione negli elettori.

*Conclusione: non temiamo l'innovazione del referendum propositivo, ma combattiamo questa specifica innovazione.*

Se le caratteristiche del testo restano queste sui due aspetti segnalati come qua-

lificanti, non possiamo che confermare la nostra decisa opposizione. Il gruppo del Partito democratico propone un'innovazione meditata (e non, ripeto, la modifica in sé dell'articolo 71), mentre qui ci troviamo di fronte a un tentativo di scardinamento della democrazia rappresentativa invece che ad un suo arricchimento in una tensione seria rispetto ai principi supremi dell'ordinamento e quindi alla « forma repubblicana » garantita dall'articolo 139, che la dichiara non soggetta a revisione.

Innovare si può, forse si deve, in continuità con i principi dell'ordinamento, ma — come ricordava Norberto Bobbio — pur con tutti i suoi difetti e con le integrazioni da operare, è bene sapere che tutti coloro, non pochi, che hanno invece pensato di superare la democrazia rappresentativa con una democrazia diretta hanno finito semplicemente per trovarsi, alla fine, in una democrazia eterodiretta, cioè in una non democrazia.

Stefano CECCANTI,  
*Relatore di minoranza.*



\*18PDL0043400\*