

**I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati  
Proposte di legge costituzionale C. 726 Ceccanti e C. 1173 D'Uva  
Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa  
popolare**

**TRACCE TEMATICHE PER LE AUDIZIONI**

1) Il rapporto tra l'iniziativa popolare ed il ruolo del Parlamento e i riflessi del nuovo istituto sulla funzione legislativa. Il *referendum* propositivo può costituire uno strumento di dialogo tra i promotori del *referendum* e i competenti organi parlamentari? Quale lo spazio per il Parlamento per una soluzione di mediazione e più equilibrata rispetto alla proposta dai promotori? Quale il ruolo e i poteri del comitato promotore nell'interlocuzione con il Parlamento? Quali gli strumenti giuridici per evitare strumentalizzazioni plebiscitarie nell'uso del *referendum*?

R. Osservo preliminarmente, in via del tutto generale, che secondo il "Codice di buona condotta per il referendum" approvato dalla Commissione di Venezia,

"46. Nel caso di iniziative popolari, è importante che le persone vengano informate in merito al parere del Parlamento. Di conseguenza, le linee guida prevedono che il Parlamento fornisca il proprio parere. Laddove il Parlamento si opponesse ad un testo ma desiderasse muoversi in una direzione simile, è molto utile che sottoponga al contempo una controproposta al voto popolare.

47. Il parere del Parlamento è necessario soprattutto quando il referendum viene richiesto dall'esecutivo. In tali casi, è importante accertare se la decisione di dare la parola alla popolazione si basi sull'idea di bypassare il Parlamento. Gli elettori devono essere informati in merito alla posizione del Parlamento.

48. La consultazione del Parlamento non deve dare luogo a tattiche di rinvio. La legge deve quindi fissare una scadenza entro la quale il Parlamento debba pronunciare il proprio parere, ed una scadenza entro cui consentire al popolo di manifestare il proprio voto, ove necessario senza il parere del Parlamento laddove quest'ultimo non lo avesse dato nei tempi fissati."

Ciò detto, rispondendo alla domanda *sub* 1), osservo che la strutturazione del referendum propositivo può costituire uno strumento di dialogo fra Parlamento e promotori del referendum, in quanto potenzialmente espressivi della volontà del corpo elettorale (tanto da essere ammessi a sollevare conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato (Corte cost.n. 68 del 1978)), a condizione di evitare strumentalizzazioni plebiscitarie nell'uso del referendum. Strumentalizzazioni della volontà dell'elettorato potrebbero peraltro verificarsi anche nell'ipotesi in cui, come accaduto più volte nella pur diversa esperienza dei referendum abrogativi, partiti (della maggioranza come dell'opposizione) appoggino fin dall'inizio la proposta di legge con l'obiettivo di saldare conti politici.

Al fine di evitare nei limiti del possibile le strumentalizzazioni predette, occorre non solo un'adeguata disciplina del ruolo e dei poteri del comitato promotore nell'interlocazione col Parlamento (da ritenersi tendenzialmente riservata alla legge di attuazione del nuovo testo dell'art. 71), ma occorre soprattutto costruire, nel testo stesso dell'art. 71, un assetto tale da garantire un equilibrio fra il potere degli elettori e il ruolo del Parlamento.

Il giudizio sulle proposte di legge in discussione va orientato in questa prospettiva. La proposta C. 726, col prevedere che l'iniziativa legislativa spetti ad almeno centomila elettori, subordinando però il ricorso del referendum propositivo alla richiesta di almeno un milione di elettori ove le Camere non approvino il progetto di iniziativa popolare o lo approvino con modifiche che ne alterino i principi fondamentali, rende eccessivamente gravoso il ricorso al referendum. Inoltre, la stessa proposta, col prevedere che almeno un milione di elettori possa "chiedere che i principi fondamentali contenuti in tale progetto siano sottoposti a referendum popolare propositivo", tace sull'altra ipotesi, pure formulata, che le Camere non si siano pronunciate affatto. La proposta C. 1173 appare da questo punto di vista più accettabile. Essa prevede infatti un meccanismo automatico, per cui il referendum viene indetto in caso di inutile decorso di diciotto mesi dalla presentazione della proposta alla Camera.

Appare casomai discutibile la fissazione (nella stessa proposta) in cinquecentomila del numero minimo di elettori abilitato a presentare la proposta di legge. Si tratta dello stesso numero previsto per la promozione di un referendum abrogativo alla stregua dell'art. 75, che rimarrebbe immutato. Tuttavia il potere decisionale del corpo elettorale risulta assai maggiore nel caso del referendum propositivo, per cui sarebbe congruo prevedere che il numero minimo di elettori richiesto per presentare la proposta di legge sia maggiore di cinquecentomila (ad es. settecentomila).

Altra questione pone, infine, l'oggetto del referendum. La proposta C 1173 prevede che l'oggetto consista solo nello stesso testo proposto dagli elettori, sul presupposto che il Parlamento si trovi di fronte a un "prendere o lasciare". Senonché il Parlamento ben potrebbe apportare modifiche al testo proposto, anzitutto sulla base della generale spettanza alle Camere dell'esercizio della funzione legislativa (art. 70 Cost.). E' quanto considera la proposta C 726, che per questo prevede l'ipotesi che le Camere approvino il testo "con modifiche che ne alterino i principi fondamentali". Il discrimine in ordine alla innovatività di un testo legislativo rispetto a un altro viene così correttamente individuato, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale; e nello stesso tempo l'eventualità di una tale approvazione equivale a salvaguardare lo spazio costituzionalmente riservato alle Camere anche nella costruzione del nuovo istituto. Sulla falsariga di quanto previsto per il referendum abrogativo (regola dell'"abrogazione sufficiente"), la legge di attuazione dovrebbe riservare all'Ufficio

centrale per il referendum il compito di verificare se le Camere abbiano innovato al testo proposto dalla predetta frazione di elettorato con modifiche che ne alterino i principi fondamentali.

Da quanto detto derivano alcune conseguenze in ordine al quesito da sottoporre agli elettori, dovendosi necessariamente differenziare l'ipotesi di inutile decorso del termine dei diciotto mesi avanti le Camere, nel qual caso sarebbe il testo integrale proposto dalla predetta frazione dell'elettorato a formare oggetto del referendum, dall'ipotesi in cui il Parlamento abbia approvato un testo alternativo. Se tale approvazione abbia arrecato principi fondamentali "nuovi", l'Ufficio centrale dovrebbe corrispondentemente ricavare i principi fondamentali del testo proposto dalla frazione dell'elettorato, in modo da consentire agli elettori in sede referendaria un confronto fra entità omogenee, ovvero fra i principi fondamentali dell'uno e dell'altro testo. Il Parlamento sarebbe a quel punto tenuto a dettare, quale che sia l'esito del referendum, conformi disposizioni di dettaglio.

2) I limiti all'iniziativa popolare rafforzata. In particolare: si ritiene necessario esplicitare nell'articolo 71 della Costituzione i limiti impliciti enucleati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di *referendum* abrogativo, che appaiono compatibili con il nuovo istituto? La sentenza della Corte costituzionale n. 16 del 1978, la quale ha affermato che: "il referendum abrogativo non può avere ad oggetto norme di leggi costituzionali, né altri atti legislativi comunque dotati di una specifica resistenza all'abrogazione (...)" è applicabile anche al nuovo istituto?

R. La domanda appare ben centrata. Ambedue le proposte di legge costituzionale prevedono limiti all'iniziativa popolare. La proposta C 1173 li individua nei "i principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione nonché i vincoli europei e internazionali", nel "contenuto omogeneo" della proposta e nell'obbligo di copertura (su cui v. domanda 3)). La Corte sarebbe però così chiamata a un giudizio preventivo di legittimità costituzionale che contrasterebbe col suo ordinario sindacato di legittimità, che è sempre successivo, ponendo così le premesse per un giudizio preventivo per le sole leggi approvate a seguito di referendum, che sarebbero poi sempre assoggettabili anche a sindacato successivo. Si tratta di un'evidente abnormità. La proposta C 726 si sottrae a questo rilievo. Il sindacato della Corte sarebbe infatti sull'ammissibilità della proposta e non sulla sua legittimità costituzionale. Tuttavia, anche in questo caso non si considera che, a partire dal 1978, la Corte costituzionale ha costantemente ritenuto che il giudizio di ammissibilità sui quesiti referendari ex art. 75 riguardi non solo le leggi espressamente sottratte a referendum dall'art. 75, ma altre tre categorie di leggi (quelle costituzionali o a forza passiva rinforzata, quelle strettamente connesse alle leggi sottratte a referendum, e le leggi a contenuto costituzionalmente vincolato), nonché l'omogeneità del quesito. Così stando le cose, sarebbe comunque incongruo prevedere che l'elenco delle leggi escluse non debba ritenersi tassativo per i referendum abrogativi mentre debba ritenersi tale per i referendum propositivi, come è

dato inferire dal fatto che solo alcune delle categorie di leggi “aggiunte” dalla Corte in via giurisprudenziale in riferimento ai primi sono testualmente previste per i referendum propositivi. Si ritiene pertanto che il sindacato di ammissibilità dei referendum propositivi debba operare ai sensi della legge costituzionale n. 1 del 1953, che ha attribuito alla Corte tale competenza in riferimento ai referendum abrogativi, lasciandole così lo spazio interpretativo necessario a valutare se e in quale misura le leggi da essa ritenute sottratte a referendum abrogativo, oltre a quelle dell’art. 75, debbano ritenersi sottratte anche a referendum propositivo.

3) L’obbligo di copertura degli oneri finanziari della proposta di legge d’iniziativa popolare “rinforzata”. Il ruolo della Corte costituzionale sotto questo profilo nell’ambito del giudizio sull’ammissibilità del *referendum*. Si possono individuare altri organi più idonei alla verifica delle coperture?

R. L’obbligo di copertura pone preliminarmente un problema di estrema delicatezza. Le due proposte in esame presuppongono che, al momento di stendere il progetto da presentare alle Camere, il Comitato promotore per il referendum sia in grado di individuare le entrate necessarie a coprire le eventuali spese previste dal loro progetto ai sensi dell’art. 81 Cost. Così, però, non è. L’individuazione delle coperture di spesa è un compito di particolare complessità, e soprattutto tale da richiedere una conoscenza (perlomeno) del bilancio dello Stato di cui i cittadini componenti il Comitato promotore non possono disporre. Inoltre, anche ammesso per un momento il contrario, tale individuazione avverrebbe a distanza di un anno e mezzo dalla scadenza del termine oltre il quale la proposta sarebbe suscettibile di essere sottoposta agli elettori in sede referendaria, col risultato che le coperture individuate potrebbero non corrispondere più alle entrate, previste ormai in un bilancio relativo a un diverso esercizio finanziario. Così stando le cose, si possono prospettare solo due alternative: l’esclusione del referendum propositivo per le leggi che comportino nuove o maggiori spese, con una corrispondente significativa restrizione della possibilità di ricorrere all’istituto, o la previsione che l’individuazione delle coperture sia posta sotto la supervisione di un organo terzo e imparziale, quale l’Ufficio parlamentare del bilancio, con modalità e in tempi da definirsi con la legge di attuazione del nuovo testo dell’art. 71. Non nascondo che anche questa soluzione porrebbe ulteriori problemi, pur risolvendo quello del controllo sul rispetto delle coperture da parte di un organo come la Corte costituzionale (come previsto dalle due proposte), la quale non è comunque attrezzata allo scopo.

4) Il rapporto tra norma costituzionale e legge ordinaria attuativa della disciplina sull’iniziativa popolare rafforzata: quali aspetti devono essere necessariamente regolati

in Costituzione, anche alla luce della disciplina del *referendum* abrogativo, e quali possono essere demandati alla legge attuativa?

R. Il rapporto tra norma costituzionale e legge attuativa dovrebbe tendenzialmente corrispondere alla disciplina già prevista per il referendum abrogativo. Nel caso del referendum propositivo si porrebbe l'ulteriore esigenza di disciplinare, con legge di attuazione, il rapporto fra Comitato promotore e Parlamento, tanto più nella prospettiva indicata sub 3).

5) Il *quorum* di partecipazione. Quali sono i vantaggi e gli svantaggi dell'abolizione del *quorum* partecipativo al *referendum* propositivo? Si ritiene che la partecipazione popolare al *referendum* possa essere maggiormente incentivata dall'eliminazione del *quorum* ovvero da un *quorum* di partecipazione ridotto?

R. Le due proposte divergono anche su questo punto. Mentre la proposta C 1173 non prevede alcun quorum partecipativo, la proposta C 726 stabilisce un quorum di partecipazione corrispondente alla maggioranza degli elettori che hanno preso parte alla precedente votazione per l'elezione della Camera dei deputati.

Mi corre l'obbligo di ricordare in questa sede che, nel suo "Codice di buona condotta per il referendum" approvato nel 2006, la Commissione di Venezia ha raccomandato di non prevedere quorum di partecipazione, con l'argomento che, una volta previsto tale quorum, "è nell'interesse degli oppositori della proposta astenersi piuttosto che votare contro" (parr. 50-51). L'argomento riportato non è solo contenuto in quel Codice, ma risponde alla realtà dell'esperienza italiana del referendum abrogativo, nel corso della quale è più volte avvenuto che sia stato l'invito all'astensione a determinare l'esito della consultazione referendaria.

Aggiungendo qualche considerazione a titolo personale, osservo anzitutto che la questione richiede un esame contestuale dell'art. 75 e dell'eventuale nuovo testo dell'art. 71, non essendo pensabile che l'attuale quorum partecipativo rimanga per il referendum abrogativo e non venga invece previsto per quello propositivo. In secondo luogo, la mia opinione è che la *ratio* della attuale previsione dell'art. 75 va ricavata da un confronto con quella dell'art. 138, dove la Costituzione non prevede alcun quorum partecipativo in ordine al referendum costituzionale: mentre in tal caso la Costituzione esprime l'intento di garantire al massimo le minoranze, parlamentari e non, per il referendum abrogativo essa ha al contrario inteso circoscrivere il potere delle minoranze a fronte della riserva alle Camere del (collettivo) esercizio della funzione

legislativa (art. 70). E' indubitabile che l'alto quorum partecipativo previsto dall'art. 75 si sia prestato nella prassi alla strumentalizzazione prima ricordata. Ma è da chiedersi se la scelta da compiere possa del tutto ignorare le ragioni originarie dei Costituenti, ovvero debba contemperarle con quelle ricavabili dalla prassi. In questo secondo caso, che sarei personalmente portato a preferire, la soluzione prospettata nella proposta C 726 apparirebbe senz'altro più adeguata, e dovrebbe estendersi al referendum abrogativo con contestuale puntuale revisione dell'art. 75.

6) Il rapporto tra la legge approvata ai sensi del nuovo articolo 71 e successivi interventi legislativi abrogativi o modificativi della normativa in essa contenuta.

R. Le due proposte non recano discipline sul punto. La questione della "stabilità" della "legge referendaria" è invece affrontata dal "Codice di buona condotta per il referendum" della Commissione di Venezia, che raccomanda di prevedere il divieto di modifiche a tale legge nell'anno successivo alla consultazione referendaria "in caso di sospetti di manipolazione" (par. 20). Una soluzione del genere appare auspicabile, tenuto anche conto che in questo caso, vista la diversa natura dei due istituti, non è possibile stabilire alcun parallelismo con quanto previsto nel nostro ordinamento per il referendum abrogativo. La soluzione dovrebbe essere inoltre prevista nel testo dell'art. 71, non nella relativa legge di attuazione, trattandosi di effetti di cui il legislatore ordinario non dovrebbe disporre.

Cesare Pinelli