

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare. C. 726 cost. Ceccanti e C. 1173 cost. D'Uva (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	48
ALLEGATO (<i>Proposta di nuovo testo della proposta di legge C. 1173 da adottare come testo base formulata dalla relatrice</i>)	59
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	58
AVVERTENZA	58

SEDE REFERENTE

Mercoledì 12 dicembre 2018. – Presidenza del presidente Giuseppe BRESCIA. – Interviene il sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta Vincenzo Santangelo.

La seduta comincia alle 10.10.

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

C. 726 cost. Ceccanti e C. 1173 cost. D'Uva.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta dell'11 dicembre 2018.

Andrea CECCONI (Misto-MAIE-SI) esprime perplessità sui meccanismi di democrazia diretta che si intendono mettere in campo con i provvedimenti in esame, giudicando illusorio ritenere di importare in Italia modelli propri di altri Paesi, come la Svizzera, che si scontrerebbero con

contesti e tradizioni completamente diversi. Osserva, inoltre, che mentre in Svizzera, dove tale strumenti possono vantare un'applicazione ultracentenaria, il popolo si pronuncia sui principi, nel caso previsto dai provvedimenti in esame, i cittadini sarebbero invece chiamati a pronunciarsi su veri e propri testi di legge, la cui elaborazione, peraltro, appare complessa senza uno specifico sostegno da parte di strutture organizzate. Ritiene, dunque, vi sia il rischio che tali strumenti di democrazia diretta, senza la previsione di adeguati contrappesi, siano strumentalizzati politicamente dai partiti o altri gruppi organizzati, riducendone l'efficacia. Pausa inoltre il pericolo che i quesiti referendari si riducano ad una contesa tutta politica tra maggioranza e opposizione, come avvenuto, a suo avviso, in occasione del *referendum* confermativo sulla riforma costituzionale del 2016, come in occasione della campagna referendaria in tema di *voucher* ovvero, per citare un caso locale, in occasione della consultazione referendaria tenutasi di recente a Roma sul servizio di trasporto. Ritiene quindi opportuno ragionare in termini di

maggior aderenza alla realtà dei fatti, eventualmente immaginando, ad esempio, di agire sul versante della riforma dei regolamenti parlamentari o ipotizzando forme di partecipazione diretta più classiche.

Soffermandosi, più nello specifico, sul merito dei provvedimenti in esame, rileva l'esigenza di un *quorum*, seppur da ridurre rispetto a quello attualmente previsto dall'articolo 75, richiamando poi la necessità di escludere l'applicabilità di tale strumento rispetto a talune leggi, come le leggi di spesa, al fine di evitare di introdurre meccanismi legislativi non concretamente esperibili. Dopo aver rilevato l'opportunità di evitare di configurare uno scontro tra testo di derivazione popolare e testo elaborato in sede parlamentare, dichiara di preferire un intervento successivo della Corte costituzionale e non preventivo, onde evitare di condizionare a priori, con una pronuncia a suo avviso prematura della Corte, l'ulteriore corso dell'iniziativa popolare. Si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito una volta che sarà reso noto il contenuto della proposta di testo base della relatrice.

Laura RAVETTO (FI) richiama l'attenzione su alcune questioni specifiche, a suo avviso meritevoli di approfondimento.

In primo luogo, per quanto concerne la necessità di prevedere la copertura finanziaria delle proposte di legge di iniziativa popolare, rileva come ciò presupponga competenze tecniche specifiche e come peraltro le coperture individuate all'atto della presentazione della proposta possano poi risultare inidonee nel momento in cui la proposta stessa viene approvata, a seguito di modificazioni nel frattempo intervenute nella legislazione.

Osserva, inoltre, come vada affrontato il tema del rapporto tra il *referendum* previsto dalle proposte di legge costituzionale in esame e il *referendum* abrogativo di cui al vigente articolo 75 della Costituzione, in particolare per quanto riguarda i limiti di materia e il *quorum*, ed esprime la propria contrarietà all'ipotesi di non prevedere alcun *quorum*.

Rileva quindi come lo strumento referendario rischi di essere usato strumentalmente da gruppi organizzati espressione di *lobby* o anche da forze politiche estremiste, in considerazione della relativa facilità con la quale è possibile, da parte di forze organizzate, raccogliere 500 mila firme.

Ritiene, infine, che il giudizio preventivo da parte della Corte costituzionale debba essere previsto in ogni caso e non soltanto su istanza dei promotori.

Riccardo MAGI (Misto-+E-CD), nel giudicare legittima l'istanza di una maggiore partecipazione popolare, anche a fronte dell'attuale scarsa attenzione dedicata all'esame delle proposte di iniziativa popolare, ritiene opportuno, tuttavia, proporre un effettivo rafforzamento di tali strumenti di democrazia diretta, da attuare, a suo avviso, in termini complementari e integrativi – e non sostitutivi – rispetto al sistema di democrazia rappresentativa.

Entrando nel merito delle questioni affrontate dalle proposte di legge in esame, propone, anzitutto, di prevedere limiti precisi di utilizzo di tale strumento di iniziativa popolare, escludendolo, pertanto, per talune leggi, come le leggi di bilancio e tributarie e, in generale, per tutte quelle che perseguano, come proprio oggetto esclusivo, obiettivi che impattano sulla finanza pubblica.

Ritiene inoltre necessario contemplare forme di controllo preventive della Corte costituzionale, al fine di scongiurare l'ipotesi che l'*iter* venga eventualmente vanificato dal giudizio successivo della Consulta.

Ritiene poi opportuno disinnescare ogni forma di competizione tra cittadini e Parlamento, congegnando un meccanismo che preveda, in caso di difformità tra testo di iniziativa popolare e testo parlamentare, di sottoporre a *referendum* soltanto il primo.

Più in generale, considera giunto il momento di fornire ai cittadini segnali concreti e seri, sulla scia di quanto dichiarato dallo stesso Presidente della Camera nel suo discorso di insediamento, individuando misure di reale rilancio dell'iniziativa popolare. A tale fine ritiene

percorribile, ad esempio, la strada della riforma dei regolamenti parlamentari, anche in prospettiva di uniformare i regolamenti di Camera e Senato, giudicando in tale prospettiva necessaria una convocazione della Giunta per il regolamento – per la quale ha già intrapreso un’iniziativa presso la Presidenza della Camera – che affronti una volta per tutte la questione delle numerose proposte di iniziativa popolare tuttora pendenti alla Camera e non ancora calendarizzate.

Emanuele FIANO (PD), intervenendo sull’ordine dei lavori, rileva come sarebbe più utile svolgere la discussione avendo a disposizione la proposta di testo base formulata dalla relatrice, che gli risulta essere stata già predisposta, anche al fine di conoscere quali delle osservazioni formulate nel corso delle audizioni e del dibattito in Commissione siano state eventualmente recepite.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, con riferimento al rilievo formulato dal deputato Fiano, fa presente che i gruppi di opposizione avevano esplicitamente chiesto di poter svolgere una fase di discussione prima dell’adozione del testo base.

Emanuele FIANO (PD) precisa di non voler sostenere l’opportunità di adottare ora il testo base, ma di poter discutere alla luce di una proposta di testo base.

Fabiana DADONE (M5S), *relatrice*, formula una proposta di nuovo testo della proposta di legge C. 1173, da adottare come testo base (*vedi allegato*).

Emanuele FIANO (PD) rileva come la proposta di testo base formulata dalla relatrice non recepisca le istanze delle opposizioni sui punti qualificanti emersi nel corso delle audizioni e del dibattito in Commissione, rispetto ai quali permane dunque il dissenso del suo gruppo e non si registra alcun avanzamento. Ritiene pertanto che l’orientamento assunto dalla maggioranza comporterà un confronto non semplice né breve su tali tematiche.

Stefano CECCANTI (PD) rileva come, da una prima lettura del testo proposto dalla relatrice, che sostanzialmente non recepisce i rilievi più importanti formulati dalle minoranze e dagli stessi auditi, in particolare in tema di *quorum* e di leggi di spesa, si evinca la volontà della maggioranza di approvare tale riforma costituzionale facendo affidamento sulla sola forza dei numeri, confidando in un successivo pronunciamento favorevole dei cittadini in sede di *referendum* confermativo. Ciò confermerebbe, a suo avviso, che non vi è neanche l’intenzione di tentare di raggiungere quella maggioranza qualificata dei due terzi prevista dall’articolo 138 della Costituzione, che imporrebbe un confronto con le opposizioni. Auspica che tale atteggiamento della maggioranza cambi nel corso dell’*iter*.

Francesco Paolo SISTO (FI) rileva come la democrazia rappresentativa risulti non soltanto messa in mora, bensì compromessa dalla contrapposizione tra corpo elettorale e Parlamento delineata dalla proposta di testo base predisposto dalla relatrice. Ritiene infatti che le modifiche al procedimento legislativo così definite rispondano a una scelta politica populista, osservando come si stia commettendo da parte dell’attuale maggioranza un errore ben più grave rispetto a quello commesso dalla maggioranza della precedente legislatura con la riforma costituzionale respinta con il *referendum* del 4 dicembre 2016.

Rileva inoltre come lo strumento referendario, prevedendo soltanto la possibilità di un voto favorevole o contrario, comporti una risposta di tipo « manicheo », che non tiene conto delle criticità e delle complessità; sottolinea quindi il rischio che siano posti al corpo elettorale quesiti ingannevoli e ritiene dunque che tale strumento non possa essere applicato al processo di formazione delle leggi.

Osserva infatti come il *referendum* previsto dalla proposta di legge in esame non renda possibile la discussione e la votazione separata delle diverse parti delle proposte legislative oggetto della consultazione popolare e incorra dunque negli

stessi vizi che furono addebitati, anche da parte delle forze politiche dell'attuale maggioranza, al *referendum* costituzionale del 2016. Sottolinea come si rischi di consolidare una modalità di produzione legislativa estemporanea, legata ad emergenze e a bisogni contingenti, ovvero a sensibilità del momento, e come si vada incontro a una regressione verso « leggi del popolo » che in realtà sono leggi prodotte da minoranze incontrollate.

Sottolinea, inoltre, come l'esigenza di un'adeguata considerazione delle proposte di legge di iniziativa popolare si potrebbe soddisfare attraverso modifiche dei regolamenti parlamentari.

Venendo al contenuto specifico della proposta di testo base formulata dalla relatrice, ribadisce la sua netta contrarietà alla mancata previsione del *quorum* e ritiene come la disciplina di attuazione, che investe aspetti di notevole rilievo, debba essere rimessa a una legge costituzionale, e non ordinaria come previsto nella proposta di testo base, anche al fine di evitare l'effetto paradossale della sottoponibilità a *referendum* di tale disciplina di attuazione. Ritiene, inoltre, che il giudizio preventivo da parte della Corte costituzionale debba essere previsto necessariamente, anziché rimesso a un'istanza dei promotori della proposta di legge popolare.

Francesco FORCINITI (M5S) ritiene che i parallelismi richiamati dal deputato Sisto tra la riforma costituzionale in esame e quella elaborata nella scorsa legislatura siano inesatti, tenuto conto che, mentre il Governo Renzi mirava, con quell'intervento accentratore e limitativo delle autonomie locali, ad attenuare le garanzie democratiche, la proposta in esame è volta invece ad ampliare il grado di partecipazione dei cittadini, rafforzando la stessa democrazia rappresentativa. Lo scopo è dunque quello di riavvicinare i cittadini alle istituzioni, sempre più percepite in mano ad *elites*, e spesso neanche ritenute legittimate da un punto di vista rappresentativo, essendo state elette magari con leggi elettorali discutibili, se non dichiarate incostituzionali ovvero protagoniste di

cambi di maggioranze politiche. Si tratta dunque di ipotizzare un percorso legislativo condiviso che favorisca un'apertura del Parlamento verso l'esterno, stimolando la partecipazione alla gestione della cosa pubblica da parte dei cittadini. Rivendica dunque il diritto del suo gruppo di perseguire con forza una filosofia ben precisa, che da sempre caratterizza l'impegno politico del Movimento 5 Stelle, contrapponendosi a chi ritiene invece che i partiti, come titolari di una mera delega in bianco, possano disporre degli interessi in gioco a proprio piacimento.

Soffermandosi sul merito della proposta di testo base della relatrice, ritiene che essa sia ben formulata, dal momento che prevede l'attivazione di una procedura rinforzata che, a suo avviso, non si presta ad alcun abuso. Fa notare che la previsione di un numero di 500 mila sottoscrizioni – sulla quale ritiene comunque che ci si possa anche confrontare, valutando se sussistano margini per eventuali modifiche che, ad esempio, innalzino tale soglia – garantisce l'attivazione di un'iniziativa efficace che non può che partire da un testo adeguato, ovvero capace di attrarre consenso.

Ritiene poi che il termine dei 18 mesi previsto per la conclusione del percorso parlamentare sia congruo, favorendo un'attività di mediazione tra istituzioni e soggetti della società civile. Evidenzia, dunque, come la proposta solleciti l'apporto dei cittadini, prevenendo alcune derive della democrazia rappresentativa, laddove spesso si assiste ad un tradimento del mandato elettorale. Fa notare come anche nel recente passato, ad esempio in tema di abrogazione dei *voucher*, il coinvolgimento del popolo attraverso le iniziative referendarie abbia svolto un ruolo di stimolo per le stesse istituzioni parlamentari, spinte ad agire pur di evitare una sconfitta politica in tali consultazioni popolari.

Ritiene poi che il testo rechi evidenti miglioramenti anche nella previsione di adeguati limiti, escludendo il ricorso a tale strumento per le procedure legislative speciali e riservate.

Dopo aver fatto notare che è stata recepita anche la richiesta di prevedere un

controllo preventivo obbligatorio della Corte costituzionale, evidenzia come lo sforzo della relatrice sia stato proprio quello di raccogliere gli elementi emersi nel corso dell'esame.

Quanto alle considerazioni critiche svolte dal deputato Sisto in ordine all'impossibilità dei cittadini di pronunciarsi con consapevolezza in occasione delle consultazioni referendarie, ritiene che tale rilievo possa riguardare piuttosto lo strumento del *referendum* in generale o, più nello specifico, lo stesso *referendum* abrogativo, dove i quesiti vengono posti spesso in termini incomprensibili e frammentati, non certo il meccanismo prefigurato nel testo in esame, che porta il popolo ad esprimersi su articolati completi, rendendo possibile a chiunque di maturare un proprio convincimento consapevole.

Nel ritenere altresì di buon senso il rinvio alla legge attuativa, alla quale rimandare la soluzione delle questioni tecniche più complesse e di dettaglio, fa notare di non ritenere certo assurda la mancata previsione di un *quorum*, giudicando più grave che, in sede di referendum, si permetta ad una maggioranza disinteressata alla politica e alle vicende pubbliche, di condizionare, con il proprio astensionismo, l'esito di tali consultazioni. Giudica piuttosto rivoluzionaria l'idea di un « *quorum* pari a zero », pur ritenendo possibile un confronto sul tema, valutando, ad esempio, se sia possibile giungere alla previsione di una soglia, seppur minima. Fa notare, peraltro, che la previsione di un *quorum* non rappresenta certo la regola nel nostro ordinamento, quanto un'eccezione. Ritiene ingiustificati, al riguardo, i timori di chi parla di possibili derive della minoranza, rilevando che, con lo strumento previsto dal testo in esame, la maggioranza dei cittadini sarà stimolata a partecipare. Osserva, in ogni caso, che, laddove, dietro a certe consultazioni, dovessero esserci davvero spinte provenienti da esigenze microsettoriali, il loro impatto sarebbe minimo, in proporzione alla scarsa dimensione dell'interesse in gioco.

Auspica, in conclusione, che sul testo possa convergere il più ampio consenso possibile dei gruppi, osservando che, altrimenti, saranno i cittadini, in ultima istanza, a valutare la qualità della proposta messa in campo, che costituisce peraltro un elemento molto importante del programma con il quale il Movimento 5 Stelle ha chiesto agli elettori il consenso per poter governare e cambiare il Paese.

Valentina CORNELI (M5S) osserva come la proposta di testo base presentata dalla relatrice recepisca diverse osservazioni formulate dalle opposizioni, ritenendo altresì ragionevole che vengano mantenuti i punti qualificanti della proposta di legge originaria formulata dalla maggioranza. Dichiarando quindi di non condividere la critica secondo cui la proposta in esame comporterebbe una contrapposizione tra Parlamento e corpo elettorale.

Per quanto concerne il *quorum*, osserva come la questione sia stata oggetto di riflessione da parte della maggioranza e come si sia deciso di optare per il mantenimento della mancata previsione dello stesso, nello spirito di concedere fiducia ai cittadini e di favorire un processo di educazione alla politica. Quanto alla stabilizzazione degli effetti del *referendum*, ritiene opportuno non prevedere limiti alla possibilità di successivi interventi del Parlamento, in quanto, nell'ambito di un riavvicinamento tra cittadini e politica, che la proposta in esame è volta a favorire, è presumibile che le Camere si astengano dall'intervenire a fronte di pronunciamenti referendari caratterizzati da un'ampia partecipazione e da una chiara maggioranza, mentre viceversa appare opportuno non precludere la possibilità di un intervento parlamentare laddove si sia espressa un'esigua minoranza del corpo elettorale.

Ritiene altresì apprezzabile lo sforzo della relatrice per quanto riguarda il tema delle coperture finanziarie, osservando come la norma costituzionale non sia la sede idonea per definire una disciplina più dettagliata al riguardo.

Circa la possibilità che il testo possa essere sottoposto a *referendum* ai sensi

dell'articolo 138 della Costituzione, rileva come in tal caso non vi sarebbe alcuna analogia con il *referendum* sulla riforma costituzionale del 2016, in quanto essa riguardava una pluralità di articoli della Costituzione su svariate materie, mentre la proposta in esame verte esclusivamente sull'articolo 71.

Gennaro MIGLIORE (PD), pur facendo notare che lo strumento dell'iniziativa popolare è certamente migliorabile, ritiene che la maggioranza stia perseguendo un progetto di dissoluzione del sistema della democrazia rappresentativa, così come finora concepito. Fa notare infatti che, con la sola forza dei numeri, si intende mettere in discussione quel modello di rappresentanza che, essendo il risultato sofferto di sanguinose lotte per la libertà, contro ogni forma di totalitarismo e plebiscitarismo, ha rappresentato una solida barriera a difesa della democrazia, consentendone finora un funzionamento adeguato. Invita quindi la maggioranza a svelare le proprie intenzioni, rivelando il proprio disegno teso a proporre un'idea monolitica e demagogica del popolo, peraltro perseguendo finalità pedagogiche, che giudica offensive nei confronti degli stessi cittadini.

Ritiene inoltre si stia sottovalutando il rischio di consegnare ad una minoranza il potere di compiere scelte definitive, non comprendendo poi con quali strumenti il popolo potrebbe acquisire certi elementi nell'ambito del percorso legislativo. Fa notare che la tendenza è quella di sottrarsi al sistema della rappresentanza, favorendo il controllo da parte di soggetti esterni, come sta avvenendo, ad esempio, nell'ambito della cosiddetta piattaforma Rousseau, luogo virtuale in cui si esercita, a suo avviso, il controllo degli iscritti e degli eletti del M5S.

Evidenzia altresì come la dichiarata disponibilità della maggioranza a confrontarsi sul tema delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione del progetto di legge popolare non lo stupisce, tenuto conto che la recente innovazione legislativa introdotta dalla maggioranza in ma-

teria di raccolta firme, renderà possibile, a suo avviso, raggiungere qualsiasi soglia.

Non comprende la ragione di tanto disprezzo nei confronti del Parlamento, chiamato in causa in termini negativi anche laddove esso, accogliendo positivamente le istanze provenienti dai promotori del *referendum*, sia intervenuto con leggi specifiche, rendendo inutile lo svolgimento del *referendum* stesso.

Ritiene, in conclusione, che la proposta in esame produrrà effetti opposti a quelli sperati, auspicando che non ci sia la volontà di imporre a maggioranza una simile riforma costituzionale.

Igor Giancarlo IEZZI (Lega) osserva preliminarmente di aver seguito con interesse il dibattito, nella consapevolezza della responsabilità che ci si assume nel momento in cui si esaminano proposte di modifica della Costituzione, dichiarando peraltro di non condividere, in questo caso, le considerazioni del deputato Sisto, secondo cui la proposta in esame minerebbe la democrazia rappresentativa.

Richiama, allo tempo stesso, l'attenzione sull'esigenza di evitare un'eterogeneità dei fini, in quanto l'istituto, concepito per favorire la partecipazione popolare, potrebbe essere utilizzato strumentalmente da gruppi organizzati espressione degli interessi di *lobby*.

Ritiene quindi che, trattandosi di una proposta di revisione costituzionale, sia necessario un ampio confronto e la maggiore condivisione possibile, evitando di ripetere gli errori commessi dalla maggioranza della precedente legislatura. Sottolinea come alcune delle questioni sollevate siano meritevoli di attenzione, ad esempio per quanto riguarda i casi di pluralità di proposte di legge di iniziativa popolare presentate con le stesse firme e auspica che esse siano prese in considerazione nel prosieguo dell'*iter* ovvero nell'ambito della legge di attuazione.

Roberto SPERANZA (LeU) ritiene che la proposta di testo base presentata dalla relatrice rappresenti un passo avanti minimo, auspicando un ulteriore sforzo che

porti la maggioranza a confrontarsi maggiormente sui temi più rilevanti. Si augura, dunque, che la discussione possa proseguire con tempi congrui, dando la possibilità ai gruppi di approfondire i nodi ancora irrisolti. Rivolgendosi ai gruppi di maggioranza, fa notare che, elaborando un testo non condiviso su un tema così delicato, il rischio che essi corrono è di seguire la medesima parabola attraversata dal Governo Renzi, che culminò con il voto contrario espresso dai cittadini nell'ambito del *referendum* confermativo sulla riforma costituzionale nel 2016. Si augura che i segnali di disponibilità forniti nella seduta odierna – ad esempio dal deputato Forciniti, in tema di numero di sottoscrizioni per l'avvio dell'iniziativa popolare e in tema di *quorum* – abbiano un reale seguito e conducano ad un testo migliore, al fine di conciliare le legittime istanze di democrazia diretta – peraltro avvertite anche dai gruppi di opposizione, come testimonia la presentazione della proposta di legge C. 726 – con il sistema della democrazia rappresentativa.

Evidenzia quindi come il tema del rafforzamento delle proposte di iniziativa popolare sia all'attenzione degli schieramenti politici da tempo e come occorra ora la più ampia condivisione possibile per affrontarlo con serietà.

Pur ritenendo positivo che si intenda mettere in campo una riforma costituzionale puntuale e circoscritta, invita a non banalizzare il tema e a non disperdere gli elementi acquisiti finora nel dibattito. Rilevando che il testo in esame, così come attualmente formulato, propone ancora una visione squilibrata tra democrazia diretta e rappresentativa, osserva che, laddove non vi sia la volontà della maggioranza di confrontarsi sulle questioni più importanti, i gruppi di opposizione non potranno che fare una battaglia forte, in Parlamento e nel Paese, in difesa di valori ritenuti insindacabili.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, rileva come la tempistica circa il prosieguo dell'esame del provvedimento sarà definita nella riunione dell'Ufficio di Presidenza,

integrato dai rappresentanti dei gruppi, prevista per la giornata odierna.

Fabiana DADONE (M5S), *relatrice*, precisa che le modalità di svolgimento dei lavori rispondono alle richieste avanzate dal deputato Speranza. Precisa, inoltre, che quella da lei presentata non è una mera bozza, bensì una proposta di testo base, peraltro già anticipata nella giornata di ieri ai rappresentanti dei gruppi.

Osserva quindi che la sua proposta di testo base apporta alla proposta di legge costituzionale C. 1173 alcune modifiche che tengono conto sia dei rilievi emersi nel corso della discussione generale presso la Commissione, sia delle osservazioni formulate durante le audizioni degli esperti.

Nel nuovo terzo comma del novellato articolo 71 della Costituzione, come previsto dalla proposta di testo base, viene eliminata la previsione di rinuncia da parte dei promotori al *referendum* nel caso di mancata approvazione da parte del Parlamento della proposta di legge di iniziativa popolare entro il termine di 18 mesi. La possibilità di rinuncia al *referendum* da parte dei promotori resta nel solo caso di approvazione da parte del Parlamento di una proposta in un testo diverso.

Viene inoltre eliminata la previsione, contenuta nel testo originario della proposta di legge C. 1173, che individuava i soggetti aventi diritto a partecipare al *referendum*, al fine di alleggerire il testo espungendo disposizioni non strettamente necessarie, dato che la Costituzione prevede già tale indicazione in via generale (all'articolo 48 della Costituzione).

Con riferimento ai limiti di ammissibilità del *referendum*, la proposta di testo base definisce una formulazione che estende al nuovo istituto tutti i limiti dell'articolo 75 della Costituzione che non siano connessi alla sua natura meramente abrogatrice, ossia quelli relativi al bilancio, all'amnistia e all'indulto, nonché ai trattati internazionali.

La formulazione proposta non fa esplicito rinvio al testo dell'articolo 75 della Costituzione, in modo che essa ne risulti più estesa: il riferimento alle leggi ad

iniziativa riservata, esclude il nuovo istituto non solo per il bilancio (la cui iniziativa spetta al solo Governo ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione) ma anche – invero pleonasticamente – per le leggi di conversione dei decreti legge (di cui all'articolo 77 della Costituzione) e per le leggi di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in materia di autonomia regionale differenziata; il riferimento ad intese o accordi vale ad escludere le materie di cui agli articoli 7 e 8 della Costituzione (rapporti con la Chiesa e le altre confessioni religiose), nonché – di nuovo – l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, e anche tutti i Trattati internazionali per la ratifica dei quali sia richiesta una legge di autorizzazione; infine, il *referendum* è inammissibile nel caso in cui la proposta verta su materia per la quale è richiesta una procedura o una maggioranza speciale per la sua approvazione, con ciò escludendosi non solo l'amnistia e l'indulto, ma anche la legge di attuazione dell'articolo 81 in materia di bilancio (di cui al sesto comma di tale articolo), gli articoli 132, secondo comma, e 133, primo comma, della Costituzione, in materia di variazione delle circoscrizioni regionali o locali, nonché, ovviamente, le leggi costituzionali o di revisione costituzionale di cui all'articolo 138 della Costituzione. Tale ultima ipotesi è la ragione per la quale è stata eliminata, nel nuovo terzo comma del novellato articolo 71, la precisazione che oggetto dell'iniziativa legislativa popolare sia una proposta di legge « ordinaria ».

Quanto alla limitazione di cui all'articolo 75 della Costituzione relativa alla materia tributaria, esclusa dal *referendum* abrogativo perché incompatibile con la natura meramente abrogatrice dell'istituto – si chiede infatti come si potrebbe far fronte al conseguente ammanco di risorse se il *referendum* non può essere che abrogativo –, essa non viene ripetuta con riferimento al nuovo istituto, perché esso consente che i promotori si facciano carico di provvedere alle relative coperture. Per questa ragione, tra i limiti di ammissibilità è esplicitamente incluso il riferimento al-

l'obbligo di coperture. Tale obbligo – come risultato dalle audizioni – richiederà una accorta disciplina legislativa che assicuri la congruità delle coperture sia al momento della presentazione della proposta che successivamente, quando cioè essa venga sottoposta alla consultazione popolare. Tale disciplina dovrà assicurare altresì che le coperture proposte siano compatibili con la natura binaria del *referendum*. Ciò richiede che esse siano formulate in modo tale da consentire agli elettori di rispondere con un sì o con un no, il che è incompatibile con coperture non chiare, non omogenee o eccessivamente frammentate o articolate. Per questa ragione si è inserita, nell'ultimo comma del novellato articolo 71, un'esplicita previsione di rinvio della materia alla legge di attuazione del *referendum*.

Quanto alla compatibilità della proposta di legge popolare con la Costituzione e il diritto sovranazionale o internazionale, le audizioni hanno evidenziato due ipotesi alternative opposte: eliminare ogni controllo di costituzionalità in quanto il sistema costituzionale italiano prevede controlli di costituzionalità della legge solo successivi (fatto salvo nei rapporti Stato-Regioni); prevedere un controllo di costituzionalità preventivo vero e proprio. Questa seconda ipotesi, tuttavia, ha il difetto di esporre la Corte costituzionale in un giudizio preventivo che potrebbe pregiudicare l'efficacia dei controlli successivi, certamente ineliminabili nel nostro ordinamento.

La soluzione prescelta resta dunque quella intermedia prevista dalla proposta D'Uva: un controllo di ammissibilità preventivo non coincidente con quello di costituzionalità (che resta successivo) ma sufficientemente ampio e penetrante tale da assicurare alla Corte costituzionale tutta la flessibilità necessaria per dichiarare inammissibili proposte non conformi ai diritti a principi fondamentali sanciti dalla Costituzione e dai vincoli europei ed internazionali; nel contempo si evita l'attivazione di una procedura così complessa che prevede un pronunciamento popolare in relazione a proposte destinate a essere dichiarate costituzionalmente illegittime.

In relazione al giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale è stata poi eliminata, al nuovo sesto comma del novellato articolo 71, la parola « anche » per fugare ogni dubbio circa il momento in cui la Corte costituzionale interviene a valutare l'ammissibilità della proposta di legge, e cioè necessariamente prima della sua presentazione alle Camere. Conseguentemente è stato eliminato, al nuovo terzo comma del novellato articolo 71, l'inciso finale « e a condizione che la Corte costituzionale lo giudichi ammissibile ».

In relazione ad alcune osservazioni formulate nel corso delle audizioni e del dibattito in Commissione, si è ritenuto opportuno rinviare alla legge di attuazione. Pertanto, è stato modificato l'ultimo comma del testo, specificandosi che, in sede di attuazione, sono disciplinate: le ipotesi di concorso di più proposte di legge popolare, così che la legge possa fissarne il numero massimo; le modalità di verifica dell'ammissibilità del *referendum* sul testo approvato dalle Camere da parte della Corte costituzionale così che esso non risulti disomogeneo; la sospensione del termine di 18 mesi previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere.

Stefano CECCANTI (PD), soffermandosi sulla disciplina di attuazione prevista nella proposta di testo base, condivide le perplessità del deputato Sisto, peraltro manifestate in sede di audizione anche dal Presidente emerito della Corte costituzionale Valerio Onida, ritenendo che essa dovrebbe essere rimessa a una legge costituzionale o, quanto meno, a leggi costituzionali e a leggi approvate con una procedura rinforzata, sul modello delle leggi di attuazione della riforma dell'articolo 81 della Costituzione, per evitare l'effetto paradossale della sottoponibilità a *referendum* delle norme di attuazione.

Richiama, inoltre, l'attenzione sul ruolo della I Commissione, alla quale spetta, nel corso dell'esame dei progetti di legge, valutarne la conformità alle norme costituzionali, ovvero, nel caso di progetti di legge costituzionale, ai principi supremi indero-

gabili. Ritiene tale proposito che l'ambito quantitativamente circoscritto della revisione costituzionale operata dal provvedimento non rilevi a tal fine, ben potendo determinarsi uno stravolgimento dei principi costituzionali a seguito di interventi puntuali e specifici. Nel caso di specie, ritiene che la proposta in esame violi il principio fondamentale del primato della democrazia rappresentativa – principio che peraltro costituisce il fondamento della mancata previsione del *quorum* per il *referendum* costituzionale di cui all'articolo 138 – e che pertanto essa possa essere oggetto di censure di legittimità costituzionale sotto il profilo della violazione dei principi inderogabili.

Francesco Paolo SISTO (FI) si dichiara esterrefatto da alcune considerazioni svolte da taluni esponenti della maggioranza, che evidenziano, a suo avviso, l'esistenza di un forte pregiudizio negativo nei confronti del Parlamento, ritenuto impropriamente in balia di presunte *elites*, che sarebbero addirittura prive di legittimità democratica.

Ritiene invece necessario aver chiaro che il tema della difesa della Costituzione, a cui dovrebbe mirare l'attività della I Commissione, non conosce appartenenze politiche, riguardando tutti gli schieramenti. Si tratta, dunque, di difendere i principi fondamentali della Costituzione, tra cui rientra quello della democrazia rappresentativa, che non può essere oggetto di revisione costituzionale, come propone invece la proposta di testo base in esame, a suo avviso volto a distruggere un cardine del sistema democratico.

Fa notare quindi che, se l'intenzione è quella di paralizzare le istituzioni con i meccanismi di « estremizzazione e sovrapposizione normativa » proposti nel testo in questione, mirati a delegittimare la maggioranza e a favorire il prevalere di una minoranza, non potrà esserci alcun dialogo. Rivolgendosi in particolare agli esponenti del gruppo della Lega, invita a guardare in faccia la realtà del disegno riformatore proposto dal gruppo del M5S, auspicando un ripensamento sull'impianto del testo.

Chiede poi alla relatrice alcune delucidazioni di merito, interrogandosi, ad esempio, se sia possibile una eventuale successiva modifica da parte del Parlamento della legge approvata con *referendum* propositivo.

Emanuele FIANO (PD) dichiara di non condividere l'impostazione, alla quale ha fatto riferimento il deputato Iezzi, secondo la quale sussiste una contrapposizione tra il popolo e le cosiddette « élite », cui porre rimedio attraverso l'introduzione di una competizione tra il procedimento legislativo referendario e quello parlamentare. Al riguardo rileva come il doppio quesito referendario sia destinato a creare una contrapposizione tra Parlamento e corpo elettorale, ponendo sullo stesso piano il procedimento legislativo popolare e quello parlamentare, con il rischio di determinare una situazione di confusione, andando dunque nella direzione opposta rispetto a quella di favorire chiarezza e trasparenza nel processo di formazione delle leggi.

Stigmatizza, inoltre, la mancata previsione del *quorum*, che incide pesantemente sul principio maggioritario, vale a dire su uno dei cardini del sistema democratico, peraltro limitatamente al solo procedimento legislativo popolare, in quanto detto principio resterebbe invece fermo per il procedimento parlamentare.

Andrea CECCONI (Misto-MAIE-SI), soffermandosi sul contenuto della proposta di testo base presentata dalla relatrice, ritiene superflui i commi quarto e quinto del nuovo articolo 71, come modificato dalla medesima proposta di testo base. Rileva, infatti, che non appare necessario specificare espressamente in Costituzione i limiti dell'utilizzo di tale strumento, così come attualmente previsto dalla proposta, essendo sufficiente indicare nel testo la natura ordinaria del progetto di legge di iniziativa popolare, considerato peraltro il ruolo importante che potrebbe essere svolto riguardo al rispetto dei limiti dalla Corte costituzionale.

Dopo aver ribadito, quindi, la sua preferenza per un controllo della Corte co-

stituzionale che sia successivo e non preventivo, fa notare che l'elenco delle materie rimesse alla regolamentazione delle leggi attuative appare troppo dettagliato, sottolineando l'esigenza di una semplificazione del testo. Ricollegandosi ad alcune considerazioni svolte nella seduta odierna, fa notare, in conclusione, che la previsione di un *quorum* per il referendum rappresenta la regola generale, rispetto alla quale l'unica eccezione è costituita attualmente dal *referendum* confermativo previsto dall'articolo 138 della Costituzione.

Fabiana DADONE (M5S), relatrice, ringrazia i deputati intervenuti per il contributo alla discussione e si sofferma su alcune questioni specifiche emerse nel dibattito.

Per quanto concerne le leggi recanti oneri finanziari, dichiara di non aver accolto la formulazione contenuta nella proposta di legge C. 726, in quanto su di essa sono state manifestate perplessità da parte di alcuni degli esperti auditi. Rileva di aver introdotto un esplicito riferimento ai profili di criticità che sono stati evidenziati, rinviando tuttavia la soluzione delle relative problematiche alla legge di attuazione, anche a costo di ampliare il contenuto dell'ultimo comma del nuovo articolo 71, non essendo il testo costituzionale la sede idonea per affrontare in dettaglio tali aspetti. In merito alla predetta legge di attuazione auspica che tale intervento legislativo possa essere discusso dalla Commissione in tempi non distanti dall'esame delle proposte di legge costituzionale in esame.

Per quanto concerne la stabilizzazione degli effetti del *referendum*, ritiene improprio porre limiti espliciti alla potestà legislativa del Parlamento e rileva l'opportunità, già segnalata dal Presidente emerito della Corte costituzionale Valerio Onida, che la risoluzione di eventuali controversie al riguardo sia rimessa alla Corte costituzionale.

Fa presente come la proposta di testo base da lei formulata costituisca un punto di partenza e come le questioni non affrontate potranno comunque costituire oggetto di discussione nell'ambito dell'esame delle proposte emendative.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 12.40.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 12.40 alle 12.55.

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

SEDE REFERENTE

Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali.

C. 855 Quartapelle Procopio e C. 1323 Scagliusi.

ALLEGATO

Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare. (C. 726 cost. Ceccanti e C. 1173 cost. D'Uva).**PROPOSTA DI NUOVO TESTO DELLA PROPOSTA DI LEGGE
C. 1173 DA ADOTTARE COME TESTO BASE FORMULATA DALLA
RELATRICE**

ART. 1.

1. All'articolo 71 della Costituzione sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« Quando una proposta di legge è presentata da almeno cinquecentomila elettori e le Camere non la approvano entro diciotto mesi dalla sua presentazione, è indetto un *referendum* per deliberarne l'approvazione.

Il *referendum* non è ammissibile se la proposta non rispetta i principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione nonché i vincoli europei e internazionali, se è ad iniziativa riservata, se presuppone intese o accordi, se richiede una procedura o una maggioranza speciale per la sua approvazione, se non provvede ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi e se non ha contenuto omogeneo.

Sull'ammissibilità del *referendum* la Corte costituzionale giudica su istanza dei promotori prima della presentazione della proposta di legge alle Camere, purché siano state raccolte almeno centomila firme.

La proposta sottoposta a *referendum* è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi.

Se le Camere approvano la proposta in un testo diverso da quello presentato e i promotori non rinunziano, il *referendum* è indetto su entrambi i testi. In tal caso l'elettore che si esprime a favore di ambedue ha facoltà di indicare il testo che preferisce. Se entrambi i testi ottengono la maggioranza dei voti validamente espressi, è approvato quello che ha ottenuto complessivamente più voti.

La legge disciplina l'attuazione del presente articolo, il concorso di più proposte di legge popolare, le modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori, le modalità di verifica dell'ammissibilità del *referendum* sul testo approvato dalle Camere da parte della Corte costituzionale, nonché la sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere ».