

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1447

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

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

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La presente proposta di legge costituzionale si inserisce nel dibattito sul potenziamento e sull'integrazione degli strumenti di democrazia diretta previsti dal nostro ordinamento al fine di dare una risposta alla crescente domanda di partecipazione e di coinvolgimento da parte dei cittadini. Pur condividendo tale intento, si ritiene allo stesso tempo necessario evitare uno stravolgimento della natura rappresentativa della nostra democrazia, favorendo in ogni fase del procedimento la complementarità tra l'iniziativa popolare e le funzioni parlamentari e la più ampia collaborazione anche con gli altri organi costituzionali, *in primis* la Corte costituzionale.

La presente proposta di legge costituzionale interviene, pertanto, sull'articolo 71 della Costituzione innalzando a centomila il numero delle firme necessarie per la presentazione delle iniziative legislative popolari e al contempo prevedendo che, ove

le Camere non approvino tale progetto di legge entro il termine di dodici mesi o lo approvino con modifiche, i promotori possano decidere entro trenta giorni se sottoporre la propria proposta a *referendum* popolare propositivo dopo avere raccolto le firme di cinquecentomila elettori. In questo caso l'entrata in vigore della legge eventualmente approvata dalle Camere è sospesa fino all'esito del *referendum*.

In tal modo si evita di mettere in votazione entrambe le proposte (popolare e parlamentare), come previsto nella proposta di legge costituzionale atto Camera n. 1173, con il rischio, sottolineato in diverse audizioni svolte presso la I Commissione permanente (Affari costituzionali) della Camera dei deputati, di « chiamare il corpo elettorale a pronunciarsi su un conflitto, con la conseguenza, però, che, a causa del “peso” del voto popolare, il vincitore otterrebbe una straordinaria e debordante legittimazione, mentre — specularmente — la

delegittimazione dello sconfitto sarebbe altrettanto piena » (in questi termini si è espresso il professor Luciani).

La presente proposta di legge costituzionale ha anche l'effetto di evitare che si ricorra al *referendum* anche quando il testo approvato dalle Camere differisca da quello d'iniziativa popolare per mere correzioni e che tale possibilità sia usata in modo strumentale dal comitato promotore; la presente proposta di legge costituzionale, infatti, responsabilizza il comitato promotore, che in tale eventualità potrà scegliere se ritenersi soddisfatto del testo approvato dal Parlamento o se sottoporre al corpo elettorale la propria proposta, con l'onere della raccolta delle firme di cinquecentomila elettori a tale fine. Allo stesso tempo, si superano i problemi insiti nella proposta di legge costituzionale atto Camera n. 726, che non chiarisce le modalità con le quali dovrebbe valutarsi se il testo approvato dalle Camere alteri « in maniera significativa i principi fondamentali », valutazione necessaria per promuovere la raccolta di firme sulla proposta di *referendum* confermativo.

Per quanto riguarda i limiti di ammissibilità delle proposte d'iniziativa popolare, il nuovo secondo comma dell'articolo 71 esclude la possibilità di modificare con tale strumento la Costituzione o le leggi costituzionali, specificando che possono essere presentati soltanto progetti di legge ordinaria.

Al quarto comma si prevedono chiari limiti di ammissibilità, riferiti alla proposta d'iniziativa popolare anziché al *referendum*. Anzitutto vengono riportati i limiti previsti dall'articolo 75 della Costituzione in materia di *referendum* abrogativo, escludendo proposte d'iniziativa popolare per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, nonché di autorizzazione a ratificare trattati internazionali; in armonia con la giurisprudenza costituzionale, il ricorso al nuovo istituto viene escluso altresì nei casi in cui la Costituzione prevede procedure legislative speciali o aggravate, come è il caso delle leggi ordinarie che richiedono particolari *quorum* di approvazione (quale la legge prevista dall'articolo 81,

sesto comma, della Costituzione), delle leggi che presuppongono precedenti adempimenti, quali le leggi per le intese con le confessioni religiose (di cui all'articolo 8 della Costituzione) o il caso peculiare dei Patti lateranensi (di cui all'articolo 7 della Costituzione), delle leggi sulle variazioni territoriali (di cui all'articolo 132 della Costituzione) e delle leggi per le quali si prevedono sia particolari *quorum* di approvazione sia precedenti adempimenti (legge sull'autonomia differenziata, ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione).

Non sono ammesse, inoltre, proposte volte principalmente ad avere un effetto sugli equilibri di finanza pubblica, onde evitare che siano decise per via referendaria rilevanti modifiche nell'allocazione delle risorse, tali da incidere sull'attuazione dell'indirizzo politico; proposte che non provvedono ai mezzi per fare fronte ai nuovi o maggiori oneri che esse importino, in attuazione della regola generale di cui all'articolo 81, terzo comma, della Costituzione; proposte che contengano norme meramente abrogative, onde evitare di svuotare di significato l'istituto del *referendum* abrogativo; proposte che si riferiscano a più oggetti tra loro non omogenei, onde evitare iniziative popolari che, in analogia a talune deteriori pratiche parlamentari, abbiano un contenuto così disparato e molteplice da disorientare l'elettore e non garantire, di conseguenza, la sua effettiva libertà e consapevolezza nel voto (si vedano le dichiarazioni del professor Curreri nell'audizione presso la I Commissione della Camera dei deputati).

È previsto che la Corte costituzionale, prima dell'inizio dell'esame da parte del Parlamento, dichiari con sentenza l'ammissibilità della proposta d'iniziativa popolare e la compatibilità delle sue disposizioni con le norme costituzionali. È inoltre facoltà del Comitato promotore chiedere alla Corte costituzionale di pronunziarsi sull'ammissibilità e sulla compatibilità della proposta di legge d'iniziativa popolare con le norme costituzionali anche prima della sua presentazione alle Camere, purché siano state raccolte almeno cinquantamila firme.

La presente proposta di legge costituzionale introduce dunque un giudizio preventivo di legittimità costituzionale per le sole leggi approvate a seguito di *referendum*. Come affermato nel corso dell'audizione presso la citata I Commissione dal professor Tarli Barbieri, « la chiara introduzione di un tale strumento appare auspicabile, sia allo scopo di evitare votazioni popolari "inutili" » – peraltro con il rischio di innescare uno scontro istituzionale tra il popolo e la Corte costituzionale trascinandola nella contesa politica – « sia perché per le leggi espressione di un *referendum* approvativo sarebbe arduo configurare un rinvio del Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione. Non appare convincente il rilievo per cui questo controllo sarebbe estraneo al nostro ordinamento: infatti, la sua introduzione sarebbe conseguenza del nuovo istituto; d'altra parte la coesistenza di ricorsi astratti e ricorsi concreti, di ricorsi preventivi e ricorsi successivi esiste in altri ordinamenti (ad esempio, in Germania ma anche in Francia a partire dalla revisione costituzionale del 2008) ».

Si prevede che la Corte costituzionale possa avvalersi, nella sua attività istruttoria, dell'Ufficio parlamentare di bilancio, in particolare per la valutazione dell'inammissibilità delle proposte volte principalmente ad avere un impatto sugli equilibri di finanza pubblica e di quelle che non provvedono ai mezzi per fare fronte ai nuovi o maggiori oneri che esse importino, in virtù della complessità delle competenze tecnico-professionali necessarie per svolgere tale valutazione. Si ricorda che l'Ufficio parlamentare di bilancio è stato istituito con la legge 24 dicembre 2012, n. 243, approvata in attuazione dell'articolo 5 della legge co-

stituzionale n. 1 del 2012 che, alla lettera f) del comma 1, prevede l'istituzione presso le Camere di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio. La legge attuativa potrà opportunamente prevedere un'interlocuzione collaborativa tra il comitato promotore e l'Ufficio parlamentare di bilancio sugli aspetti menzionati, anche al fine di verificare l'idoneità delle fonti di copertura individuate, una volta trascorsi i dodici mesi per l'esame parlamentare e gli ulteriori mesi, individuati dalla stessa legge attuativa, necessari a raccogliere le firme per l'indizione del *referendum*. La legge attuativa potrà anche opportunamente disciplinare il concorso di più proposte di legge d'iniziativa popolare vertenti sulla stessa materia, nonché la sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere.

La proposta sottoposta a *referendum* è approvata se raggiunge la maggioranza dei voti validamente espressi, purché il numero dei voti favorevoli sia superiore a un quinto degli aventi diritto al voto. In tal modo si rendono molto rischiose, se non vane, eventuali strategie di astensione degli oppositori, ma allo stesso tempo si evita che esigue minoranze decidano per tutti, come avverrebbe in mancanza di un *quorum*. Viene conseguentemente uniformato il *quorum* previsto dall'articolo 75 della Costituzione per i *referendum* abrogativi.

Al fine di salvaguardare il risultato referendario, si chiarisce che la legge approvata a seguito del *referendum* può essere modificata soltanto a decorrere dalla legislatura successiva a quella in cui si è svolto il *referendum* medesimo.

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—  
Art. 1.

1. Il secondo comma dell'articolo 71 della Costituzione è sostituito dai seguenti:

« Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi mediante la proposta, da parte di almeno centomila elettori, di un progetto di legge ordinaria redatto in articoli.

Ove le Camere non approvino il progetto di legge presentato ai sensi del secondo comma entro il termine di dodici mesi o lo approvino con modifiche, i promotori, entro trenta giorni, decidono se sottoporre il progetto da essi presentato a *referendum* popolare propositivo, dopo avere raccolto le sottoscrizioni di cinquecentomila elettori. L'entrata in vigore della legge approvata dalle Camere è sospesa fino all'esito del *referendum*.

Non sono ammessi progetti di legge d'iniziativa popolare per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali né per le leggi di cui agli articoli 7, 8, 81, sesto comma, 116, 132 e 133. Non sono ammessi altresì progetti di legge d'iniziativa popolare volti principalmente ad avere effetto sugli equilibri di finanza pubblica, o che non provvedano ai mezzi per fare fronte ai nuovi o maggiori oneri che essi importino, o che contengano norme meramente abrogative o riferite a più oggetti tra loro non omogenei.

La Corte costituzionale, che nella propria attività istruttoria si avvale dell'Ufficio parlamentare di bilancio, prima dell'inizio dell'esame da parte del Parlamento dichiara con sentenza l'ammissibilità del progetto di legge d'iniziativa popolare e la compatibilità delle sue disposizioni con le norme costituzionali.

È facoltà del Comitato promotore chiedere alla Corte costituzionale di pronunciarsi sull'ammissibilità del progetto di legge d'iniziativa popolare e sulla compatibilità delle disposizioni di esso con le norme

costituzionali, anche prima della presentazione del progetto alle Camere, purché siano state raccolte almeno cinquantamila firme.

Il progetto di legge d'iniziativa popolare sottoposto a *referendum* è approvato se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi, purché il numero dei voti favorevoli sia superiore a un quinto del numero degli aventi diritto al voto.

La legge approvata a seguito del *referendum* può essere modificata a decorrere dalla legislatura successiva a quella in cui si è tenuto il *referendum*.

La legge determina le modalità di attuazione del procedimento previsto dal presente articolo ».

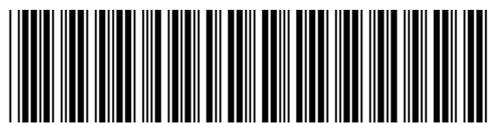
#### Art. 2.

1. Il quarto comma dell'articolo 75 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« La proposta sottoposta a *referendum* è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi, purché il numero dei voti favorevoli sia superiore a un quinto del numero degli aventi diritto al voto ».







\*18PDL0041120\*