

Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica

Prof. ANDREA MORRONE

ordinario di diritto costituzionale nell'Alma Mater Studiorum-Università di
Bologna (andrea.morrone@unibo.it; +39.338.7819626)

Sulla proposta di legge costituzionale A.S. n. 1089 recante *Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum* (approvata alla Camera dei deputati il 21 febbraio 2019)

1. Introduzione

Il contenuto della presente audizione si pone in continuità sostanziale con quanto ho detto in quella da me tenuta alla Camera dei deputati sui progetti di legge costituzionale n. 726 (*Ceccanti e altri*) e n. 1173 (*D'Uva e altri*), che nel corso dei lavori parlamentari hanno portato all'approvazione del testo oggi in discussione presso la I commissione del Senato della Repubblica (A.S. n. 1089). Anche se il pdl 1089 presenta alcune significative modifiche, specialmente rispetto al progetto D'Uva e altri, la proposta di revisione costituzionale introduce una rilevante innovazione, relativa al rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta (uso quest'ultima espressione in senso generico), che merita attenta considerazione da parte degli onorevoli Senatori della Repubblica.

Il pdl 1089 introduce un'iniziativa popolare propositiva (aggiungendo alcuni commi all'art. 71 cost. e modificando l'art. 2, l.cost. n. 1/1953), e modifica la disciplina del referendum abrogativo (art. 75 cost.).

In questo testo dedicherò la maggior parte delle osservazioni all'iniziativa popolare propositiva, e solo alcuni rilievi alle modifiche relative al referendum abrogativo.

2. Sulle modifiche alla disciplina del referendum abrogativo

La novella incide sulla disciplina costituzionale del referendum abrogativo in due punti: il quorum di validità; il controllo di ammissibilità.

Il **quorum di validità** è stabilito prevedendo che la maggioranza dei voti validamente espressi necessaria all'approvazione della richiesta referendaria sia "superiore a un quarto degli aventi diritto al voto": il 25% più uno degli elettori chiamati a votare la Camera dei deputati determinano la cifra minima dei voti validi necessari per approvare la domanda ablativa. In questo modo quorum strutturale e quorum funzionale, che nel testo oggi vigente sono distinti (rispettivamente il 50% più uno degli aventi diritto al voto e il 50% più uno dei voti validamente espressi), finiscono di fatto per coincidere (il 25% più uno degli aventi diritto al voto determina il numero minimo per stabilire la maggioranza dei voti validamente espressi).

Per comprendere il senso della modifica si può ricorrere ad una esemplificazione.

Fatto 100 il numero degli elettori, si hanno i seguenti valori: a) nel testo vigente: 51 è il quorum strutturale, 26 la maggioranza dei voti validamente espressi; b) nel nuovo testo: 26 è il quorum strutturale e la maggioranza minima dei voti validamente espressi.

Il risultato della novella, a differenza di quello conseguente applicando la norma vigente, è, dunque, la **riduzione (quasi) alla metà del quorum strutturale**; nessuna conseguenza, invece, si produce sulla cifra del quorum funzionale.

Se si fosse accolto il diverso criterio di computare il quorum strutturale sul 50% più uno degli elettori partecipanti alle ultime elezioni politiche, il risultato sarebbe stato il seguente: considerando la percentuale del 72% (pari circa alla media dei votanti alle elezioni politiche del 2018 tra camera e senato), il quorum strutturale sarebbe stato il 36% più uno, e il quorum funzionale il 18% più uno dei voti validamente espressi.

In quest'ultimo caso, rispetto a quella derivante applicando il pdl 1089, la soluzione implica una maggiore partecipazione al voto (quorum strutturale), ma una minore maggioranza di voti validi favorevoli alla richiesta (quorum funzionale). Quella soluzione, comunque, è esposta a maggiori variazioni, dipendendo il quorum strutturale e il quorum funzionale dalle fluttuanti percentuali della partecipazione al voto precedente la celebrazione del referendum abrogativo.

Tra le due soluzioni, quella approvata e quest'ultima, non so esprimere una preferenza: ritengo comunque **positivo aver ridotto il quorum strutturale** per evitare gli effetti antidemocratici dell'astensione *dal* voto (specie di fronte all'invito a disertare le urne utilizzato proprio per annullare qualsiasi referendum popolare).

La seconda novità riguarda la previsione di un **controllo preventivo di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo**: l'art. 2.2, l.cost. n. 1/1953 stabilisce che la legge sui referendum (oggi l.n. 352/1970) preveda "che la Corte costituzionale giudichi non prima che siano state raccolte almeno duecentomila firme". Il controllo è preventivo, quindi, perché interviene prima ancora che la proposta di legge popolare venga presentata alle camere, attivando, come si dirà, l'iter che porta al referendum propositivo eventuale.

Si tratta di una **proposta da salutare con favore**: può avere effetti positivi al fine di responsabilizzare i promotori e evitare, anticipando il giudizio, di raccogliere inutilmente le sottoscrizioni necessarie per presentare una richiesta di abrogazione popolare.

3. Sulla proposta di legge popolare e sul referendum propositivo (initiative)

Il testo del pdl 1089 approvato alla Camera dei deputati, nonostante le modifiche (il venir meno del referendum su testi alternativi; il controllo preventivo della corte costituzionale; la maggior cura nel fissare i limiti; l'introduzione di un quorum di validità), **non ha mutato la struttura del nuovo istituto** che si vuole introdurre in Costituzione. Si tratta, tecnicamente, di una **iniziativa legislativa popolare indiretta e propositiva**, o, per semplicità, di un'**initiative** (secondo il linguaggio in uso nell'esperienza americana). È un'iniziativa legislativa popolare:

- **indiretta**: perché la proposta di legge popolare non è direttamente sottoposta al voto del corpo elettorale, dato che il referendum è eventuale, subordinato, cioè, all'esito dei lavori parlamentari. Il referendum è indetto al verificarsi di certe condizioni: l'inutile decorso dei 18 mesi previsti per l'esame e l'eventuale approvazione parlamentare; l'approvazione di una "legge nuova", e salva la rinuncia dei promotori.
- **popolare**, perché l'*iniziativa legislativa* proviene "dal basso", ossia esclusivamente da una frazione del corpo elettorale (cinquecentomila elettori), rappresentato da un comitato promotore.
- **propositiva**, perché l'iniziativa popolare è funzionale a **creare nuovo diritto** (si differenzia, dunque, dalle iniziative popolari in funzione di *controllo* di atti il cui contenuto è stabilito da altri soggetti, come il referendum abrogativo ex art. 75 cost.).

Come sottolineavo nell'audizione alla Camera dei deputati (4 dicembre 2018), in quanto destinata a produrre nuovo diritto, **l'initiative si distingue nettamente dal referendum abrogativo**, che può in linea di massima, determinare la cessazione della efficacia di norme vigenti. Questa considerazione va tenuta presente nella sua disciplina, specie in ordine ai limiti di legittimità (infra).

L'initiative è esercizio di un potere legislativo popolare: un potere legislativo "nuovo" rispetto alla Costituzione vigente, che, nel testo vigente, assegna *solo* alle camere il potere di esercitare collettivamente la funzione legislativa (art. 70 cost.). **Il pdl 1089 introduce, quindi, un potere legislativo popolare concorrente al potere legislativo di camere e governo.**

L'initiative è un istituto nuovo anche dal punto di vista del diritto comparato. Il testo approvato alla Camera dei deputati è un *unicum*: non

esistono, negli ordinamenti costituzionali liberaldemocratici, **initiative al livello della legislazione ordinaria nazionale** (negli stati unitari) **o federale** (negli ordinamenti composti, federali o regionali). Nel diritto comparato, infatti, l'**initiative** riguarda o modifiche costituzionali (Svizzera) o il livello della legislazione ordinaria degli stati membri di un ordinamento federale (Svizzera, Stati Uniti d'America).

In ogni caso, il ricorso alla comparazione va fatto con molta **cautela**: considerando attentamente i caratteri storici, politici e costituzionali degli ordinamenti che normalmente si richiamano a "modello".

3.1. Analisi della proposta relativa all'initiative (art. 71 cost.)

L'introduzione di un'**initiative** nell'ordinamento costituzionale italiano va valutata alla luce della natura prevalentemente "rappresentativa" della nostra democrazia. In breve: **l'innesto di poteri popolari di legislazione, nella forma dell'initiative, deve essere reso compatibile con la democrazia costituzionale italiana che è, essenzialmente, una democrazia rappresentativa, mediata, discorsiva**. Che il popolo, mediante il corpo elettorale, possa esercitare poteri legislativi costituisce perciò **un'eccezione alla regola** della democrazia rappresentativa, mediata, discorsiva. E come tale va trattata.

Non esistono, certo, criteri certi valevoli sempre e dovunque, per combinare la cd. democrazia diretta e la democrazia rappresentativa, mediata e discorsiva. Una **soluzione ragionevole**, per un ordinamento con la nostra storia e con la nostra Costituzione, dovrebbe essere quella per cui i **poteri popolari di legislazione** si esercitino in **collaborazione con il parlamento e non contro di esso**.

Nel seguito articolerò il discorso analizzando con precisione:

- l'iter legis che prende l'avvio dalla presentazione della proposta di legge popolare, considerando tutte le varianti del processo, per dimostrarne la complessità e chiarirne i profili problematici;
- i problemi specifici che la disciplina dell'**initiative** presenta;
- le ragioni complessive che spingono a suggerire un testo alternativo a quello approvata dalla Camera dei deputati, modificandolo in pochi punti chiave, per rendere più coerente l'**initiative** con il modello della nostra democrazia rappresentativa, mediata e discorsiva.

3.2. Analisi dell'iter relativo all'initiative

Il pdl 1089 prevede una iniziativa legislativa popolare indiretta e propositiva (**initiative**) che avvia un **procedimento complesso**, per il numero di fasi e sotto-fasi, per le varianti di svolgimento, per il numero degli organi interessati (costituzionali e non), per la qualità delle competenze esercitate (politiche e di controllo, istruttorie e deliberative).

È necessario mettere in sequenza tutte le possibili fasi per comprendere i passaggi e le problematiche relative a ciascun momento del processo deliberativo.

- 1) **Avvio della procedura: iniziativa popolare.** L'iter si apre con un'**iniziativa da parte di un comitato promotore** (la cui individuazione è affidata alla legge di attuazione) che formula una proposta di legge popolare su cui raccogliere le sottoscrizioni dei cittadini. Il testo dell'art. 71.3 cost. **non stabilisce** né che debba trattarsi di un **progetto redatto in articoli** (né quale contenuto debba avere, ad es. prevedendo una relazione illustrativa, anche tecnica, relativa ai costi o alle conseguenze finanziarie del progetto; né in ordine agli adempimenti necessari ai fini della pubblicità: come la pubblicazione del relativo avviso nella *Gazzetta Ufficiale*); né indica il **termine** entro cui debba essere completata la raccolta delle sottoscrizioni, sia ai fini del controllo preventivo della corte costituzionale, sia in rapporto alle conseguenze sul termine generale per completare la raccolta, sia ai fini della presentazione del progetto di legge alle camere. La scansione dei tempi è assolutamente necessaria: per il referendum abrogativo è previsto un termine complessivo di 3 mesi (termine che indica la forbice entro la quale devono essere compresi i certificati vidimati e convalidati su cui raccogliere le firme da depositare).

- 2) **Primo controllo preventivo della corte costituzionale.** Raccolte almeno 200.000 sottoscrizioni, il progetto di legge deve essere sottoposto al **controllo preventivo della corte costituzionale**, ai sensi dell'art. 71.4 cost. e dell'art. 2.4, legge cost. n. 1/1953.
L'esito di questo controllo preventivo potrebbe condurre:
 - 2.1) a una decisione di **inammissibilità**, con arresto dell'iter avviato;
 - 2.2) a una decisione di **ammissibilità**, che permette l'ulteriore svolgimento della fase di raccolta delle sottoscrizioni.

Il pdl 1089 è linguisticamente e concettualmente impreciso:

 - 2.3) parla di "ammissibilità" del "referendum" nell'art. 71.4 e nell'art. 2.4 della legge cost. n. 1/1953;
 - 2.4) ma stabilisce che l'oggetto del giudizio della corte costituzionale è la proposta di legge che "non rispetta la costituzione, 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 o se ha contenuto omogeneo". **Si confonde**, infatti, **tra un giudizio di ammissibilità**, che nell'ordinamento vigente riguarda la richiesta di un referendum (abrogativo), **e un giudizio di compatibilità costituzionale**, che

riguarda atti legislativi: quelli indicati dall'art. 71.4 cost. sono esattamente **limiti di legittimità costituzionale**.

Andrebbe chiarito, inoltre, che i **limiti espressi nell'art. 71.4 cost. riguardano la proposta di legge** e non il referendum: la consultazione popolare, infatti, per il testo del pdl 1089, si svolge su una proposta già riconosciuta come conforme a costituzione dalla corte costituzionale. L'art. 71.4 e l'art. 2.3, legge cost. n. 1/1953, andrebbero perciò corretti sostituendo "referendum" con "proposta di legge" e riformulati nel modo seguente:

A) art. 71.4 cost. *"Le proposte di legge presentate ai sensi del comma precedente devono avere contenuto omogeneo, non possono essere contrarie alla costituzione, o avere ad oggetto leggi ad iniziativa riservata, leggi che presuppongono accordi o intese, che richiedano una maggioranza speciale per la loro approvazione, o prevedere nuovi o maggiori oneri senza provvedere ai mezzi per farvi fronte ai sensi dell'articolo 81 della costituzione";*

B) *"La Corte costituzionale si pronuncia altresì sulla compatibilità con l'art. 71, comma 4, della Costituzione, delle proposte di legge presentate ai sensi dell'art. 71, comma 3, quando siano state raccolte non meno di 200.000 sottoscrizioni".*

3) **Presentazione della proposta di legge popolare.** L'iniziativa integra gli estremi di una proposta di legge quando ha superato il controllo preventivo di legittimità e su di essa sono state raccolte almeno 500.000 sottoscrizioni (**perfezionamento** della proposta): nel testo del pdl 1089 non si indica, come anticipato, il tempo complessivo per completare la raccolta delle 500.000 sottoscrizioni, né la **sospensione** del termine complessivo quando, raccolte almeno 200.000 sottoscrizioni, si avvia il controllo preventivo della corte costituzionale. Questo termine ha rilievo costituzionale e meriterebbe di essere stabilito nell'art. 71 cost. Una soluzione può essere quella di fissare il termine complessivo di **3 mesi** con sospensione per svolgere il controllo preventivo e nuova decorrenza del termine dopo 30 giorni dal deposito della decisione favorevole (infra).

4) **Esame e approvazione parlamentare (eventuali).** Dalla data di presentazione della proposta di legge alle camere decorrono i 18 mesi per lo svolgimento *eventuale* dell'esame e dell'approvazione parlamentare.

L'esito dell'iter si apre a **due eventualità**:

4.1) in caso di **inutile decorso dei 18 mesi**, l'art. 71.3 cost. prevede l'indizione di un referendum popolare per deliberare l'approvazione della proposta di legge presentata dal comitato e non approvata dalle camere per inutile decorso del tempo. In questo caso, **non è prevista la possibilità di rinuncia** alla proposta e al referendum da parte del comitato (come nella diversa ipotesi dell'approvazione di una "legge nuova" da parte delle camere);

4.2) in caso di esame e approvazione di un testo legislativo da parte delle camere nei 18 mesi successivi, l'iter si apre a **due ulteriori possibilità**, a seconda che l'approvazione sia **con o senza "modifiche non meramente formali"** (o, per usare un'espressione tipica nell'esperienza del referendum abrogativo, a seconda che le camere approvino una "legge nuova" o una "legge non nuova", tenuto conto del **contenuto normativo sostanzialmente diverso**, per disposizioni e per principi, rispetto a quello della proposta di legge popolare):

4.2.1) la **legge non è nuova**: in questo caso, la coincidenza sostanziale tra proposta popolare e deliberazione legislativa parlamentare conduce il procedimento legislativo alla promulgazione e alla pubblicazione del testo deliberato dalle camere. Nessun ostacolo particolare si oppone all'applicazione dell'art. 74 cost. sul potere presidenziale di **rinvio della legge**;

4.2.2) la **legge è nuova**: qui l'art. 71.3 cost. prevede l'indizione di un referendum popolare avente ad oggetto la proposta di legge presentata dal comitato promotore, salva l'eventuale rinuncia da parte di quest'ultimo.

Il pdl 1089 **non indica l'oggetto della rinuncia**: si rinuncia alla proposta di legge o al (alla celebrazione del) referendum? Il pdl **non prevede il tempo** entro il quale la rinuncia può essere fatta: ciò è importante ai fini del controllo *preventivo* della corte costituzionale sulla legge nuova, che infatti è previsto che avvenga *prima* della rinuncia; ma anche ai fini della consultazione popolare, la cui data dovrebbe costituire il termine ultimo per esercitare la rinuncia da parte del comitato promotore (ma come si dirà ragioni diverse consigliano di anticipare questo momento fino dal decreto di indizione: infra).

- 5) **Seconda fase per un altro duplice controllo: organo terzo e corte costituzionale**. Se le camere approvano una delibera legislativa (non si specifica con quale contenuto!), il procedimento si apre ad una **duplice fase di controllo**, che condiziona l'ulteriore svolgimento dell'*iter legis*:

5.1) il **controllo sulla "novità"**;

5.2) il **controllo** ai sensi dell'art. 71.4 cost. **sulla "proposta approvata dalle camere" da parte della corte costituzionale** (art. 2.5, legge cost. n. 1/1953).

Segnalo subito, con riferimento a quest'ultimo controllo della corte costituzionale, che il pdl 1089 **non chiarisce** se esso si eserciti sempre, ossia qualunque sia il contenuto della delibera legislativa delle camere, o se si svolga solo in caso di *legge nuova*. La soluzione logicamente preferibile, coerente anche con le previsioni del nuovo art. 71 cost., dovrebbe essere la seconda, ossia ammettere il controllo **solo in caso di "legge nuova"** (infra per approfondimenti).

Sub 5.1) Sulla **"novità"** della delibera legislativa delle camere (nei 18 mesi) è previsto che si pronunci un **"organo terzo"**, la cui

individuazione e i cui poteri sono rimessi alla legge di attuazione prevista dall'art. 71.6 cost. (art. 2.5, legge cost. n. 1/1953).

Nell'esperienza giuridica del referendum abrogativo il controllo sulla "novità" della legge rispetto alla richiesta di abrogazione popolare (art. 39, l.n. 352/1970, come modificato da Corte cost., sent. n. 68/1978) è svolto dall'**Ufficio centrale per il referendum** (cui spetta il controllo sulla legge vigente e su concentrazione di più richieste in caso di omogeneità delle stesse).

La pronuncia di questo "organo terzo" è previsto che avvenga **prima del controllo della corte costituzionale**: ciò appare coerente con l'interpretazione che, infatti, limita il controllo della Consulta solo su una "legge nuova", ex ante accertata come tale da quell'organo terzo. Se prevale la tesi per cui la corte costituzionale si deve pronunciare su qualsiasi delibera legislativa (e non solo su una "legge nuova"), non si capirebbe il motivo di distinguere i due controlli e di affidarli a due organi diversi: sarebbe preferibile concentrare tutto il controllo nella corte costituzionale.

La soluzione qui indicata come preferibile (**controllo della corte costituzionale solo su una "legge nuova"**), consegue anche dalle seguenti considerazioni. Dall'esito della pronuncia dell'organo terzo dipende l'ulteriore svolgimento dell'iter:

5.1.2) se la legge non è nuova, si passa alla fase di promulgazione e pubblicazione;

5.1.2) se la legge è nuova, su di essa deve svolgersi il controllo della corte costituzionale, prima della eventuale rinuncia dei promotori, ai fini delle conseguenze ulteriori, rispetto alla celebrazione del referendum, che proprio l'approvazione di una legge nuova rende possibile.

Sub 5.2) Sulla "proposta approvata dalle camere" si svolge il **controllo della corte costituzionale**: al di là per ora di ogni valutazione su questa previsione (che ritengo da evitare), nonché sul fatto se riguardi solo la legge nuova (e non anche la legge non nuova) come qui ho ritenuto preferibile, il controllo di costituzionalità condiziona il seguito dell'iter:

5.2.1) se la decisione è di **non conformità a costituzione**, la proposta approvata dalle camere non può essere promulgata;

5.2.2) se la decisione è favorevole alla **conformità a costituzione**: la promulgazione e la pubblicazione può avvenire **solo** in caso di legge non nuova (qualora, però, si ammettesse che anche questa sia oggetto di un altro controllo da parte della corte costituzionale: ma è evidente che un altro controllo di legittimità sulla legge non nuova, perché sostanzialmente conforme alla proposta di legge popolare è un non senso, avendo proprio la proposta avuto il via libera della corte costituzionale nel primo controllo preventivo (cfr. supra 2), perché in caso di **legge nuova, la promulgazione e la pubblicazione dipendono dall'eventuale rinuncia del comitato** (alla proposta presentata o al referendum), **o dall'esito negativo del**

referendum popolare celebrato (mancata approvazione, per difetto di quorum strutturale o perché la maggioranza dei voti validamente espressi è a favore del “NO”).

Da notare che **il giudizio di non conformità a costituzione della legge nuova non ha riflessi giuridici** sulla celebrazione del referendum popolare sulla proposta presentata dai promotori; **ma avrà effetti politici sulla consultazione popolare**, potendo essere sfruttata dai promotori per avvalorare l’opportunità di un’approvazione della propria proposta di legge, che la corte costituzionale ha ritenuto compatibile all’art. 71.4 cost. nel giudizio preventivo svolto, rispetto alla legge nuova approvata dalle camere e ritenuta invece *contra constitutionem* dal giudice delle leggi.

- 6) **Indizione e celebrazione del referendum popolare**. Il referendum popolare è **indetto** ricorrendo una delle seguenti ipotesi:

6.1) per **inutile decorso del termine di 18 mesi** senza alcuna decisione legislativa delle camere sulla proposta di legge popolare: in questo caso, come sappiamo, non è prevista la rinuncia dei promotori;

6.2) quando le camere approvano nei 18 mesi una **legge nuova, indipendentemente** dall’esito del **controllo della corte costituzionale, salva solo la rinuncia** dei promotori, fatta prima della data di convocazione dei comizi elettorali. In quest’ultima ipotesi, il referendum indetto, non può più essere celebrato.

Invece, il **referendum popolare**:

6.3) non può in ogni caso essere indetto, se le camere approvano una **legge non nuova**, che perciò può essere promulgata e pubblicata, con conclusione dell’*iter legis* (supra 4.2.1);

6.4) può essere indetto ma **non può essere celebrato**, se le camere approvano una legge nuova e, nonostante l’esito del controllo della corte costituzionale, il comitato promotore ha rinunciato (alla proposta o al referendum).

- 7) **Esito e effetti del referendum popolare**. La conclusione dell’*iter*, in caso di referendum indetto e celebrato, dipende dall’esito della consultazione popolare. Possiamo distinguere le seguenti ipotesi:

7.1) decadenza della proposta di legge popolare: per mancato raggiungimento del quorum strutturale (“un quarto degli aventi diritto al voto”) o, nel caso di raggiungimento del quorum strutturale, perché la maggioranza dei voti validamente espressi è contraria all’approvazione della proposta di legge popolare.

In questa ipotesi, il pdl 1089 nulla dice sul **seguito**: né su chi e come si dichiara l’uno o l’altro esito; né su eventuali divieti di ripresentazione della proposta popolare. L’unica conseguenza, qualora le camere abbiano approvato una **legge nuova**, riconosciuta legittima dalla corte costituzionale, è la sua conseguente promulgazione e pubblicazione, resa ormai possibile dal risultato negativo del referendum popolare.

7.2) entrata in vigore della proposta di legge popolare approvata col referendum: se il quorum strutturale è rispettato e se la maggioranza dei voti validamente espressi è favorevole all'approvazione della proposta di legge oggetto del referendum, l'esito è l'avvio delle procedure per la **promulgazione e pubblicazione**.

Il pdl 1089 non dice nulla in proposito: né su chi sia competente a dichiarare l'avvenuta approvazione popolare del progetto di legge (e come farlo); né sul rapporto tra questa dichiarazione e i successivi adempimenti relativi a promulgazione e pubblicazione; né se in sede di promulgazione il Presidente della Repubblica possa esercitare il **potere di rinvio** ai sensi dell'art. 74 cost.

Si tratta, in tale evenienza, di una questione **molto problematica**: il rinvio alle camere avrebbe ad oggetto una proposta di legge approvata dal corpo elettorale in dissenso dall'eventuale legge nuova deliberata dalle camere stesse; il rinvio di questa legge popolare contrappone il Presidente della Repubblica alla volontà popolare e alla previa valutazione di ammissibilità-legittimità su di essa espressa in via preventiva dalla corte costituzionale (supra n. 2). Quale potrebbe essere l'esito dell'esame e dell'approvazione da parte delle camere? Quale il senso del rinvio presidenziale se le camere decidono di non prendere in considerazione la legge popolare rinviata? Non sarebbe questo un veto presidenziale?). Propongo di chiarire che nel caso specifico di una proposta di legge popolare approvata in un referendum **non si applica il 74 cost.**

In ogni caso, in questa ipotesi (**7.2**), l'iter si chiude con la promulgazione e la pubblicazione in G.U. della proposta di legge popolare approvata nel referendum.

3.3. In particolare, intorno ad alcuni problemi specifici del pdl 1089

Passo ora all'analisi di singoli problemi che il pdl 1089 presenta, approfondendo anche quelli che ho già trattato nell'espone le fasi dell'iter di approvazione di un'*initiative*.

a) Rinuncia dei promotori.

Il pdl **non chiarisce** se la rinuncia riguardi il **progetto di legge o il referendum** popolare.

Dal testo dell'art. 71.3 sembra che l'oggetto della rinuncia sia il referendum popolare; argomenti possono essere desunti anche dalla formula dell'art. 2.5, l.cost. n. 1/1953 (in rapporto al comma precedente, che parla del controllo preventivo sull'iniziativa popolare dopo le 200.000 sottoscrizioni, quindi prima della presentazione della proposta di legge popolare alle camere).

Accogliere una simile soluzione, insomma, significa che i promotori non possono rinunciare alla proposta di legge una volta presentata, ma

possono rinunciare solo all'eventuale celebrazione del referendum. Questa **lettura è coerente con il quadro costituzionale**: la disponibilità del comitato promotore sussiste solo nelle fasi precedenti il deposito di una formale proposta di legge: nella fase dell'iniziativa che, infatti, può o meno essere compiuta (completata cioè), a scelta del comitato. Essa trova conferma nella previsione che esclude qualsiasi rinuncia se le camere approvano una legge non nuova, accettando sostanzialmente la proposta di legge popolare: in questo caso, la convergenza delle due volontà conduce l'*iter legis* alla fase di promulgazione e pubblicazione.

La rinuncia riguarda il referendum popolare, dunque. **Ma non** può essere fatta **in ogni caso** in cui un referendum è indetto. Come risulta dal testo dell'art. 71 cost., e come anticipato, la rinuncia non può essere fatta quando al referendum si arriva per inutile decorso dei 18 mesi senza che le camere abbiano approvato alcunché: in questo caso l'inerzia è considerata equivalente a un giudizio non favorevole delle camere sulla proposta, per cui il conflitto tra le due volontà è risolto con un referendum popolare sulla proposta di legge popolare presentata. **La rinuncia al referendum** può essere fatta **solo quando le camere approvino una legge nuova** e indipendentemente dall'esito del controllo su di essa svolto dalla corte costituzionale (supra n. 5).

Il problema qui è **il tempo entro cui esercitare la rinuncia**: la forbice temporale va, astrattamente, dalla pubblicazione della decisione dell'organo terzo che ha dichiarato la novità della delibera parlamentare, alla data di convocazione della consultazione popolare. Entro questa forbice, tuttavia, occorre ritagliare la fase di controllo della corte costituzionale sulla legge nuova: il che significa che nella scansione temporale – in sede di legge di attuazione – occorre distinguere due momenti in sequenza predeterminata. **Prima**, infatti viene il tempo per il controllo della corte costituzionale: l'art. 2.5, l.cost. n. 1/1953 stabilisce espressamente che sia “prima dell'eventuale rinuncia dei promotori”. **Poi**, il tempo in cui i promotori possono rinunciare al referendum conseguente all'approvazione di una legge nuova.

La questione della rinuncia incrocia il problema del controllo della corte costituzionale sulla legge nuova. Una soluzione ragionevole appare quella di semplificare questa fase e i problemi connessi partendo dalla considerazione circa l'utilità della previsione stessa di un controllo della corte costituzionale sulla legge nuova. Se, come sostengo, questo **controllo è inutile** (perché non coerente con la funzione legislativa delle camere, e con la regola che il controllo sulle leggi approvate dalle camere è successivo e non preventivo: è, quindi, in contrasto con la Costituzione), è sufficiente stabilire che, accertata la natura nuova della legge approvata dalle camere, che apre all'indizione del referendum popolare, i promotori possano rinunciare al referendum fino al momento dell'indizione da parte del Presidente della Repubblica.

Quanto al **tempo**, la rinuncia, dunque, **non dovrebbe intervenire dopo l'indizione** (e fino al giorno precedente la consultazione popolare) **ma**

prima del relativo decreto del Presidente della Repubblica, per evitare di creare problemi o costi conseguenti all'organizzazione di un referendum già indetto.

Sulla legittimità in sé della previsione della rinuncia al referendum popolare, i dubbi manifestabili in proposito (da chi ritiene che in tale modo si attribuisce al comitato promotore un potere che eccede natura e funzioni dell'organo esponentiale rispetto al complesso del corpo elettorale), **possono essere superati** proprio considerando la sua collocazione procedurale e la sua funzione giuridica. La rinuncia riguarda solo il referendum che può essere indetto come conseguenza dell'approvazione di una legge nuova da parte delle camere. La rinuncia, di conseguenza, ha lo scopo di esprimere la volontà dei promotori, nonostante la diversità di contenuto della legge nuova, che, ciò nonostante, convengono con il parlamento circa i contenuti della disciplina legislativa di una certa materia. La **previsione della rinuncia**, così configurata, **rende l'iniziativa uno strumento di collaborazione** tra promotori (e frazione del corpo elettorale che ha sottoscritto la proposta di legge) e parlamento al fine comune della produzione legislativa in un determinato ambito. Non prevedere la rinuncia in caso di legge nuova, invece, rende il contrasto di volontà (dei promotori e delle camere) irrisolvibile, se non attraverso il referendum popolare, che vede accresciuta così la sua forza plebiscitaria, proprio perché l'intero corpo elettorale è chiamato a scegliere, anche se votando solo sul testo della proposta popolare, tra la disciplina popolare e quella parlamentare. **La rinuncia permette di evitare il referendum con l'implicita adesione dei promotori alla legge nuova votata dalle camere.**

b) Controllo della corte costituzionale sulla proposta approvata dalle camere (art. 2.5, l.cost. n. 1/1953)

Questo controllo, dall'esame delle diverse sequenze dell'iter, si presenta **problematico per più profili**. **Occorre chiedersi**: 1) se sia ammissibile in sé e per sé; 2) se vada riferito a qualsiasi testo approvato dalle camere o se, invece, vada limitato solo all'approvazione di una "legge nuova".

Sulla **seconda questione** ho già espresso i motivi per cui, leggendo le disposizioni del pdl 1089, il **controllo della corte costituzionale** riguardi – **deve riguardare – solo l'approvazione di una legge nuova.**

L'approvazione di una **legge non nuova** avvia l'iter alla promulgazione e alla pubblicazione di un testo sostanzialmente identico a quello oggetto della proposta di legge popolare, già essa stessa fatta oggetto, e favorevolmente, di un controllo da parte della stessa corte costituzionale.

Il controllo su entrambe le leggi (nuova o non nuova) affidato alla corte costituzionale finirebbe **per rendere inutile la previsione di un controllo sulla novità affidato ad un "organo terzo" diverso** dalla stessa corte costituzionale: se la corte deve pronunciarsi in ogni caso di delibera

parlamentare, tanto vale semplificare il procedimento assegnandole anche il controllo sulla novità (del resto nella prassi del referendum abrogativo è venuto emergendo il fatto che non si può facilmente distinguere tra controllo sulla novità e controllo di ammissibilità della richiesta).

Infine, solo un controllo di costituzionalità sulla legge nuova può ritenersi come **coerente con la previsione che esso preceda l'eventuale rinuncia** al referendum da parte dei promotori (che invece non può esserci se la legge non è nuova, perché l'iniziativa ha raggiunto il risultato per cui era stata intrapresa).

Sulla **prima questione**, invece, ritengo **che la previsione di questo controllo della corte costituzionale sia in contrasto con la costituzione e sia inutile**. Non si capisce quali sono i motivi di prevedere che una delibera legislativa delle camere, vieppiù sostanzialmente diversa dalla proposta di legge popolare, debba seguire **un regime diverso da quello di qualsiasi altra espressione del potere legislativo** assegnato alle camere.

Se la **legge non è nuova**, il suo contenuto, coincidendo materialmente con la proposta di legge popolare, è già stato controllato in sede di raccolta delle firme.

Se la **legge è nuova**, ossia materialmente un'altra legge rispetto a quella oggetto della proposta di legge popolare, e se essa non preclude, salva rinuncia, il referendum popolare, essa segue il regime di tutte le altre delibere legislative delle camere. Un controllo preventivo, in questo caso, non si giustifica affatto in rapporto alla proposta di legge popolare, proprio perché non ha, ai sensi dell'art. 71.3 cost., con essa nessun rapporto (se non il fatto che l'iniziativa popolare rappresenta l'*occasio* della legge nuova).

La sua previsione è, dunque, **in contrasto con l'art. 70 cost., ma anche con l'art. 134 cost.** (e con la legge cost. n. 1/1948), che stabilisce il principio per cui le leggi sono sottoposte a controllo successivo (e non preventivo) di legittimità costituzionale (a meno che non si voglia modificare questo principio!).

Qualora fosse questa **legge nuova** ad essere promulgata e pubblicata, in ogni caso, **non vengono meno le garanzie e i controlli** (del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione; della corte costituzionale in via incidentale o in via d'azione).

c) Sui limiti di legittimità della proposta di legge popolare

Come anticipato, i limiti previsti dall'art. 71.4 cost., sono **limiti di legittimità della proposta** di legge popolare e non limiti di ammissibilità dell'eventuale referendum: il controllo riguarda la prima e non il secondo, anche perché il referendum si svolge quando la prima ha già superato, addirittura in una fase che precede la formale presentazione della stessa alle camere, il vaglio preventivo della corte costituzionale (art. 2.4, I.cost. n. 1/1953).

Per affrontare la questione dei limiti alla proposta di legge occorre rispondere alle seguenti **domande**: 1) se l'elenco indicato sia sufficiente o

debba essere integrato; 2) se comunque si tratti di un elenco tassativo o esemplificativo; 3) quale debba essere il rapporto tra previsione costituzionale e legge di attuazione in relazione ai limiti di legittimità della proposta di legge popolare.

In via preliminare va detto che, in linea con l'esperienza dei referendum abrogativi, **nessun elenco positivo può considerarsi esaustivo**, di fronte alla giurisprudenza costituzionale, che ha, infatti, elaborati limiti e criteri di ammissibilità/legittimità ulteriori rispetto alle previsioni dell'art. 75.2 cost. Inoltre, occorre tener presente che proprio questa **giurisprudenza sul referendum abrogativo costituirà un convitato di pietra nel giudizio preventivo** della corte costituzionale anche sulle proposte di legge popolare presentate ai sensi del nuovo art. 71.3 cost.

Per questi motivi sostengo che:

- 1) anche ritenendo sufficiente l'elenco dell'art. 71.4 cost., ciò non toglie che la corte costituzionale possa attingere alla propria **giurisprudenza sui referendum abrogativi per individuare** (specificando o creando ex novo) **limiti ulteriori a quelli espressi**;
- 2) ciò a maggior ragione se si considera che la proposta di legge popolare prelude ad un procedimento legislativo costitutivo di nuovo diritto, con o senza referendum popolare e che, quindi, l'*initiative* sia strutturalmente e funzionalmente dotata di **forza normativa equiparata alla legge ordinaria** e, quindi, maggiore rispetto a quella spettante al referendum abrogativo (supra);
- 3) il **contenuto della legge di attuazione va individuato sottraendole la disciplina dei limiti di legittimità** della proposta di legge che, come tali, ossia trattandosi di limiti a un potere/diritto costituzionale, *vanno stabiliti in costituzione e non in una legge ordinaria*;
- 4) il **numero massimo delle proposte** attiene alla materia costituzionale e non può essere affidato alla legge di attuazione, anche se approvata a maggioranza assoluta. Lo dimostrano la complessità dei problemi che le scelte sul numero comporta, anche in rapporto alla possibilità di presentare una **pluralità di proposte**, anche **proposte aventi il medesimo oggetto o la stessa materia** che, perciò, potrebbero essere suscettibili di "**concentrazione**".

Occorre valutare attentamente le conseguenze che il numero delle iniziative producono sulla **funzionalità delle camere**, sia in rapporto alle proposte popolari presentate, sia in rapporto all'esercizio normale delle competenze del parlamento.

Il numero massimo va definito in relazione ai **limiti di tempo**: in rapporto alla durata complessiva della legislatura o a un lasso temporale più ristretto? Vanno previsti periodi in cui le proposte di legge popolare non possono essere presentate, come stabilito per il referendum abrogativo?

Segnalo che **una scelta è stata già fatta**: l'art. 71.6 cost. prevede che la legge di attuazione stabilisca la "sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di

scioglimento delle camere” (qualsiasi scioglimento): questo evento non ha conseguenze sulle proposte presentate, che possono continuare ad essere esaminate nella legislatura successiva a quella di presentazione, se il termine dei 18 mesi non si è esaurito.

Da ciò consegue che, almeno formalmente, nulla impedisce che le proposte possano essere presentate fino all’ultimo giorno della legislatura. Se il riferimento temporale è l’**intera legislatura**, il numero massimo delle richieste va valutato in rapporto ai tempi di svolgimento normale dell’iter per la possibile approvazione di un’*initiative* (che non sembra complessivamente inferiore ai 24-30 mesi).

Come scegliere il numero massimo? I problemi sono notevoli e difficili da sciogliere. Propongo pertanto che l’art. 71 cost. novellato stabilisca **un numero fisso**, quantitativamente contenuto, pari ad esempio, a **cinque proposte per ciascuna legislatura**.

Il numero effettivo, ovviamente, dipenderà dalle valutazioni affidate all’organo cui spetterà il controllo sulle singole richieste e sull’eventuale concentrazione: *controllo che dovrà essere previsto anche nel periodo intercorrente dalla data di presentazione alla data di scadenza dei 18 mesi per l’esame e l’eventuale approvazione delle camere*.

Chi fa il controllo sul numero delle proposte, sulla novità dell’oggetto nel caso di proposte concorrenti, e sulla eventuale concentrazione di proposte sostanzialmente analoghe? Questo controllo si lascia alle camere (politicità) o si affida ad un organo terzo? La soluzione preferibile pare essere quella dell’**organo terzo**, per evitare conflitti politici tra i promotori e le camere: ma va prevista e ben regolamentata (nella legge di attuazione, ma con richiamo nel testo costituzionale, attenendo alle garanzie).

5) Il **limite finanziario** della **proposta che “non provvede ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi”**.

La formula dell’art. 71.4 cost. è **ambigua e equivoca**, potendo ingenerare confusione in sede di controllo e di attuazione.

Essa entra in contraddizione con **la previsione con l’art. 71.6 cost.** laddove si assegna alla legge di attuazione di prevedere “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”.

La disposizione **va coordinata con l’art. 81 cost.**, laddove, soprattutto, contemplando l’ipotesi di legge che “importi nuovi o maggiori oneri” impone che essa “provvede ai mezzi per farvi fronte”: nell’art. 71 è **coerente con quest’ultima previsione solo il quarto comma e non il sesto** laddove prevede un “adeguamento da parte dei promotori”, di fronte a **indicazioni sulla provvista** dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri provenienti **non si sa bene da chi**.

Se fosse **la corte costituzionale**, occorrerebbe risolvere il problema della legittimazione a individuare tale provvista dal parte del giudice delle leggi e, sciolto positivamente questo nodo, stabilire se la

corte costituzionale possieda strumenti adeguati al compito, o se occorra prevedere a supporto del giudice costituzionale l'intervento di un organo dotato di competenze specifiche (la corte dei conti, la ragioneria dello stato, l'ufficio parlamentare di bilancio).

Se fosse, come ritengo più coerente con l'ordine costituzionale, **lo stesso parlamento**, in una logica di **collaborazione**, la provvista dei mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri andrebbe collocata nel tempo in maniera razionale: a **quando**? Prima della presentazione della proposta di legge popolare? Nei 18 mesi per esaminare una proposta di legge presentata? La **prima soluzione sarebbe preferibile**, anche se non mancano i problemi, come ad esempio il momento in cui collocarla (prima o dopo il controllo preventivo della corte costituzionale?). La **seconda**, infatti, ha il limite che la proposta di correggere la copertura finanziaria ha **conseguenze sulla "novità" della deliberazione parlamentare**; e apre questioni sul valore di eventuali intese tra promotori e camere sulla provvista necessaria ai fini, proprio, della novità o meno della delibera parlamentare, dato che il testo approvato del pdl 1089 non sottrae le modifiche finanziaria dalle valutazioni circa la novità della delibera legislativa approvata dalle camere.

Insomma, così come scritta la disposizione mi pare **un vero e proprio guazzabuglio**. Meglio essere precisi e netti sul punto: **la proposta di legge popolare**, se tocca risorse pubbliche, importando nuovi o maggiori oneri, **deve essere conforme all'art. 81 cost.**, sia nel suo significato di principio di **pareggio di bilancio**, sia nella regola della **provvista dei mezzi** per farvi fronte, **il cui rispetto**, dunque, **ricade in toto sui promotori**.

Se si vuole aprire ad **un confronto** tra camere e promotori, come indica l'art. 71.6 cost. approvato alla camera, occorre modificare la disciplina del testo, introducendo l'ipotesi che promotori e camere possano raggiungere **un accordo su un testo legislativo comune** (non solo dunque in materia di risorse economiche), destinato ad essere approvato in legge al posto della proposta popolare, ma senza arrivare al referendum (nonostante cioè la sua *novità* rispetto alla proposta presentata, ma poi modificata dall'accordo tra promotori e camere).

Quindi, **tra i limiti di legittimità va esplicitato il rispetto dell'art. 81.3 cost.**: a) o stabilendo un **divieto assoluto** di proposte di legge che importino nuovi o maggiori oneri, sanzionabile in sede di controllo preventivo; b) o prevedendo un **divieto relativo**, ossia condizionato all'accordo, sulla provvista dei mezzi per far fronte a maggiori oneri, tra promotori e camere (mediante un organo ad hoc che impegni le due assemblee), accordo che, se approvato dal parlamento, conduce la relativa delibera legislativa (adottata dalle camere sulla base di quell'accordo) alla promulgazione e alla pubblicazione, anche se il contenuto della legge sia (è per definizione) diverso (nuovo) dalla proposta presentata originariamente.

- 6) Sul **limite delle leggi specializzate**: il testo si limita a escludere proposte di legge ad iniziativa riservata, che presuppongano accordi o intese, o una procedura o una maggioranza speciale. La **formula è infelice per poca chiarezza**: meglio **richiamare espressamente le leggi specializzate**, per contenuto e per procedimento di approvazione, con indicazione degli articoli relativi (artt. 7, 8, 10.2, 11, 79, 80, 81, 116.3, 132.2, 133 cost. e anche il nuovo testo dell'art. 71.6 cost.).
- 7) Il **limite dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali** (consuetudini e trattati), **e dal diritto dell'Unione europea** va **esplicitato** e non lasciato all'interpretazione estensiva del limite generale del rispetto della costituzione.

d) Sulla legge di attuazione e i suoi contenuti

Il rinvio alla legge, una volta individuati espressamente presupposti e limiti dell'*initiative* nel testo della costituzione (o della legge costituzionale n. 1/1953), **può anche non esplicitare il relativo contenuto**. Se si vuole, come si è fatto, indicare che cosa la legge di attuazione debba fare, occorre intendersi sul fatto che **una simile previsione non ha natura tassativa**, ma solo dichiarativa.

La legge di attuazione, piuttosto, è una **legge specializzata per materia** (*l'initiative*) **e per procedimento** (maggioranza assoluta). Essa, pertanto, non può risolversi in una serie di modifiche testuali alla legge n. 352 del 1970, trattandosi, per quest'ultima, di una legge ordinaria. Le due discipline, quella del referendum collegato alla proposta di legge popolare e quella sugli altri referendum previsti dalla costituzione (l.n. 352/1970), devono essere **coordinate** in sede di deliberazione della prima. Anche mediante un rinvio (che andrebbe, però, esplicitato), per quanto non previsto, dalla prima alla seconda.

Oltre alla questione del numero massimo e delle proposte che importano nuovi o maggiori oneri di cui ho già detto al punto precedente, mi limito solo a sottolineare i **problemi** della formula che assegna alla legge di attuazione la disciplina delle **“modalità per assicurare eguale conoscibilità della proposta di iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente”**. Questa previsione è l'effetto delle interpolazioni, non sorvegliate, intervenute durante i lavori preparatori alla camera dei deputati, e si spiegava quando il testo “D'Uva e altri”, nella sua versione originaria, prevedeva un referendum con duplice oggetto, la proposta popolare e la legge nuova, tra cui gli elettori avrebbero potuto scegliere. In relazione a questa ipotesi avrebbe avuto senso un “eguale” pubblicità/conoscibilità delle due leggi (e delle norme vigenti interessate dalla novella popolare o parlamentare). Come spiegare questo relitto dopo che il referendum può avere ad oggetto solo la proposta di legge popolare?

Questa previsione va eliminata o corretta con la prescrizione che la legge di attuazione rechi norme sulla comunicazione durante la campagna referendaria, in linea con le norme vigenti.

e) Sul **quorum di validità**

A differenza dell'art. 75 cost., che al comma 3 del testo vigente non toccato dalla novella prevede che gli **aventi diritto al voto** sono gli elettori della Camera dei deputati, il nuovo testo dell'art. 71 non indica a chi si riferisce il quorum di validità. Chi sono gli aventi diritto al voto: gli elettori della Camera (in analogia all'art. 75 cost.) o gli elettori del Senato? Alle elezioni politiche del 2018 lo scarto tra gli uni e gli altri è di oltre 2.700.000 elettori.

Per evitare incertezze, la norma va precisata. Se si vuole mantenere l'analogia con l'art. 75 cost., la disposizione dell'art. 71.5 va pertanto integrata con l'**aggiunta** alla fine "(...) per l'elezione della Camera dei Deputati".

3.4. **Motivi per una diversa disciplina dell'*initiative* e relativa proposta di modifica del testo dell'art. 71 cost.**

Il testo del pdl 1089, alla luce di tutte le considerazioni svolte, continua a presentare un **problema** rilevante, rimasto **irrisolto**, che rende ***l'initiative di problematica compatibilità con il modello di democrazia rappresentativa, mediata e discorsiva, previsto dalla costituzione vigente.***

Non posso negare che aver tolto il referendum con oggetto duplice (sul progetto popolare e sulla legge nuova) abbia rappresentato un significativo passo nella direzione di attenuare il carattere plebiscitario dell'*initiative* per la deliberazione di leggi ordinarie. Ma il risultato complessivo, nonostante lo stralcio del voto alternativo non è sufficiente, perché **la carica naturalmente plebiscitaria dell'*initiative* non è venuta meno**, così come non è stato ridotto il rischio che l'obiettivo concreto sia una **pericolosa contrapposizione tra volontà del corpo elettorale** (distillata da un comitato promotore) **e volontà delle camere** parlamentari.

Di fronte a una proposta di legge popolare, infatti, il parlamento è posto pur sempre di fronte a un **aut aut**: o subire la proposta popolare (approvandola) o subire il referendum popolare (rimanendo inerte o, addirittura, esercitando il potere legislativo di deliberare una legge nuova). In un caso e nell'altro, dunque, **non c'è una collaborazione** popolare alla legislazione parlamentare, ma l'imposizione al parlamento di una legislazione popolare sanzionabile mediante un referendum.

La proposta di legge popolare, infatti, è sostanzialmente diretta a celebrare il referendum popolare senza che abbia rilievo l'intermediazione

parlamentare. **Formalmente l'iniziativa è indiretta**, perché la proposta popolare passa per il vaglio parlamentare prima di essere sottoposta a referendum; **ma materialmente si tratta di un'iniziativa diretta**, perché le camere non hanno alternativa e il referendum è in pratica scontato.

Nello schema complessivo dell'iter non c'è spazio per la collaborazione tra promotori e parlamento, ma per una contrapposizione e un conflitto tra gli uni e l'altro. **L'iter (al di là dell'esito dei controlli) che porta la proposta di legge popolare al voto nel referendum si arresta solo se il parlamento accetta e conferma la proposta popolare. Cioè, come detto, solo se il parlamento si sottomette all'iniziativa.**

Per le ragioni indicate in questo scritto ritengo perciò preferibile **un nuovo testo**, riscrivendo la disposizione in maniera da valorizzare l'**integrazione** e non la contrapposizione **tra volontà dei promotori e volontà delle camere**, mediante la previsione (anche in chiave di semplificazione procedurale) delle seguenti sequenze procedurali:

- 1) **iniziativa popolare**: "il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno centomila elettori, di un progetto redatto in articoli" (senza controllo preventivo);
- 2) **deliberazione parlamentare**: "le camere hanno tempo 18 mesi per esaminare e, eventualmente, approvare la proposta di legge popolare, anche sulla base di un accordo con i promotori".
- 3) **Referendum popolare eventuale**: "se le camere non approvano la proposta di legge popolare o l'approvano con modifiche sostanziali e senza accordo ai sensi del comma precedente, i promotori possono presentare una richiesta di referendum propositivo per l'approvazione della proposta di legge originariamente presentata. La richiesta di referendum deve essere sottoscritta da almeno 500.000 elettori e la raccolta delle firme deve essere completata nel termine di tre mesi. La richiesta di referendum propositivo è sottoposta al controllo della Corte costituzionale raccolte almeno 100.000 sottoscrizioni. Durante il giudizio di costituzionalità il termine di tre mesi è sospeso e ricomincia a decorrere 30 giorni dopo il deposito della decisione favorevole della Corte costituzionale. Il referendum è valido se ha partecipato alla consultazione almeno un quarto degli aventi diritto al voto per l'elezione della Camera dei deputati, e se la proposta è stata approvata dalla maggioranza dei voti validamente espressi. La proposta di legge deliberata dalle camere è promulgata se la richiesta di referendum propositivo non è stata approvata nella consultazione popolare."

Il testo dell'art. 71 della Costituzione potrebbe essere il seguente:

"Dopo il primo comma dell'art. 71 della Costituzione aggiungere i seguenti commi:

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno centomila elettori, di un progetto redatto in articoli. Non possono essere presentate più di cinque proposte di legge popolare per ciascuna legislatura.

Le camere hanno tempo 18 mesi per esaminare e, eventualmente, approvare la proposta di legge popolare, anche sulla base di un accordo con i promotori.

Se, nello stesso termine, le camere non approvano la proposta di legge popolare o l'approvano con modifiche sostanziali e senza un accordo ai sensi del comma precedente, i promotori possono presentare una richiesta di referendum propositivo per l'approvazione della proposta di legge originariamente presentata.

La richiesta di referendum propositivo deve essere sottoscritta da almeno 500.000 elettori e la raccolta delle firme deve essere completata nel termine di tre mesi.

La richiesta di referendum propositivo è sottoposta al controllo della Corte costituzionale raccolte almeno 100.000 sottoscrizioni. Durante il giudizio il termine di tre mesi è sospeso e ricomincia a decorrere 30 giorni dopo il deposito della decisione favorevole della Corte costituzionale.

Il referendum è valido se ha partecipato alla consultazione almeno un quarto degli aventi diritto al voto per l'elezione della Camera dei deputati, e se la proposta è stata approvata dalla maggioranza dei voti validamente espressi. In questo caso il Presidente della Repubblica promulga la proposta di legge deliberata dagli elettori. Se la richiesta di referendum propositivo non è stata approvata nella consultazione popolare, è promulgata la legge approvata dalle camere. In questo caso si applica l'art. 74 della Costituzione.

Il referendum propositivo non è ammissibile se l'oggetto della proposta non rispetta la Costituzione, i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e dall'ordinamento dell'Unione europea, se riguarda una delle leggi previste dagli artt. 7, 8, 10.2, 11, 79, 80, 81, 116.3, 132.2, 133 della Costituzione, se importa nuovi o maggiori oneri finanziari, se non è omogeneo.

La legge, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera, determina le modalità di attuazione delle disposizioni relative alla proposta di legge popolare e al referendum propositivo."