

SENATO DELLA REPUBBLICA: AUDIZIONE DI FRONTE ALLA I COMMISSIONE (AFFARI COSTITUZIONALI) SULLA PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE A.S. N. 1089 RECANTE «DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE E DI REFERENDUM» - 9 APRILE 2019

(Prof. Mauro Volpi)

Ho già avuto modo di pronunciarmi sulle proposte di legge costituzionale tendenti a introdurre nel nostro ordinamento costituzionale l'iniziativa popolare indiretta in un'audizione svolta di fronte alla I Commissione della Camera dei deputati il 3 dicembre 2018 e di inviare in materia una nota scritta alla III Commissione dello stesso ramo del Parlamento il 15 gennaio 2019. Ringrazio la I Commissione del Senato perché mi dà l'opportunità di ritornare sulla questione dopo l'approvazione il 21 febbraio 2019 della legge di revisione da parte della Camera dei deputati, che ha apportato varie modifiche al testo originario del disegno di legge costituzionale C. 1173 (D'Uva e altri). In questa sede intendo compiere alcune valutazioni di carattere generale in relazione al dibattito, che ha coinvolto molti studiosi, sulla incidenza che può avere l'introduzione nel nostro ordinamento del nuovo istituto e poi soffermarmi sugli emendamenti che sono stati approvati dalla Camera e su qualche ulteriore modifica che ritengo opportuna.

1. Confermo in primo luogo il giudizio positivo sia sul metodo adottato, in relazione alla puntualità e omogeneità della proposta nel rispetto dell'art. 138 della Costituzione e alla natura non governativa ma parlamentare della iniziativa, sia sull'obiettivo di introdurre un nuovo istituto che deve essere definito non come «referendum propositivo» ma più correttamente come «iniziativa popolare indiretta», in quanto è fondato su una proposta di legge di iniziativa popolare che non va direttamente al voto popolare ma può sfociare in un referendum finale solo a certe condizioni.

In via preliminare ribadisco che ritengo fondamentale il ruolo della democrazia rappresentativa. In particolare l'art. 70 della Costituzione, nell'attribuire alle Camere l'esercizio della funzione legislativa, impedisce che tale funzione sia sottratta al Parlamento, ma non esclude un intervento popolare di stimolo, di correzione e volto a determinare una più forte corrispondenza tra Parlamento e volontà popolare. Non vi è dubbio che si assiste da molti anni ad una crisi del ruolo della rappresentanza che è derivata non certo da un eccesso nel ricorso a istituti referendari, ma da altre cause. In particolare ritengo che il mantra della ricerca ad ogni costo della «governabilità» che ha imperversato negli ultimi decenni abbia contribuito a porre in secondo piano il ruolo del

Parlamento, al quale è stata parzialmente sottratta la potestà legislativa sostanziale, che è trasmigrata nelle mani del Governo mediante il ricorso a delegazioni legislative sempre più generiche, a decreti-legge varati anche in assenza dei presupposti costituzionali, a maxiemendamenti e a ripetute questioni di fiducia, senza che tale ridimensionamento sia stato compensato da adeguati poteri di controllo sull'esecutivo. Ma si è verificata anche una crisi della partecipazione che ha contribuito ad indebolire il Parlamento soprattutto in conseguenza dell'approvazione di leggi elettorali le quali hanno adottato il sistema delle liste bloccate, che ha ridotto la libertà di scelta degli elettori e ha avuto un'incidenza negativa sulla qualità della rappresentanza, e hanno alterato con artificiosi meccanismi ipermaggioritari la volontà espressa dal corpo elettorale, senza peraltro riuscire a garantire un'apprezzabile stabilità di governo.

2. In questo contesto è opportuna l'introduzione della iniziativa popolare indiretta?

Intanto non si tratta affatto di una proposta nuova. Già in sede di Assemblea Costituente (nella Seconda Sottocommissione entro la Commissione dei Settantacinque) Costantino Mortati aveva proposto il referendum su iniziativa popolare per l'abrogazione delle leggi, per impedire l'entrata in vigore di leggi approvate dal Parlamento ma non ancora efficaci e per la introduzione di nuove disposizioni legislative. Com'è noto le proposte di Mortati furono sfrondate fino a far restare in piedi la sola ipotesi del referendum abrogativo, un istituto abbastanza anomalo e raro nel panorama dei referendum legislativi esistenti negli ordinamenti democratici.

Nel corso della XIII legislatura la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali (presieduta da Massimo D'Alema) inserì nel progetto di revisione della Parte II della Costituzione approvato il 30 giugno 1997 la previsione di un referendum approvativo di una proposta di legge ordinaria presentata da almeno ottocentomila elettori, qualora entro due anni dalla presentazione le Camere non avessero deliberato su di essa. Il giudizio di ammissibilità veniva attribuito alla Corte Costituzionale e doveva svolgersi (anche per il referendum abrogativo) dopo che fossero state raccolte centomila firme. Venivano confermati i quorum stabiliti per il referendum abrogativo. Infine erano attribuite alla legge la disciplina delle modalità di attuazione e la fissazione del numero massimo di referendum da svolgere in ciascuna consultazione popolare.

Nella XVII legislatura la relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali, nota come «Commissione dei saggi», nominata dal Presidente del Consiglio Letta, a questi trasmessa il 27 settembre 2013, dava conto di una proposta formulata da alcuni membri della Commissione di introduzione dell'iniziativa popolare. Questa si concretizzava nella presentazione di un progetto di

legge redatto in articoli da parte di un numero significativo di cittadini, indicato esemplificativamente in 250.000, nella verifica della sua costituzionalità da parte della Corte costituzionale, nella delibera parlamentare entro un termine ragionevole indicato in sei mesi, nella sottoposizione a referendum della sola proposta popolare in caso di rigetto o inerzia del Parlamento o in alternativa del progetto popolare e di quello approvato dal Parlamento, su iniziativa dei promotori supportata da almeno 500.000 firme.

Infine vale la pena ricordare che nel disegno di legge costituzionale Renzi – Boschi approvato nel 2016 dalle Camere e poi bocciato nel referendum popolare del 4 dicembre 2016 venivano introdotti imprecisati referendum propositivi e d'indirizzo, la cui disciplina era rinviata ad una legge costituzionale e ad una futura legge ordinaria di attuazione. Una previsione comunque di ampliamento degli istituti di democrazia diretta anche se priva di sostanza costituzionale e a futura memoria.

Al di là dei precedenti, ritengo che la riforma ora prospettata sia necessaria alla luce di una valutazione dello stato degli istituti di democrazia diretta o, se si preferisce, partecipativa previsti nella Costituzione. La petizione alle Camere *ex art. 50*, che costituisce un residuo derivante dall'istituto esistente in epoca monarchica, non produce effetti giuridici e non ha avuto alcuna rilevanza pratica. L'iniziativa popolare delle leggi *ex art. 71, c. 2*, ha avuto riconoscimento nei regolamenti parlamentari, che hanno disposto la non decadenza a fine legislatura dei relativi progetti di legge, e in particolare in quello del Senato che, come modificato il 20 dicembre 2018, stabilisce l'obbligo per la commissione competente di concludere l'esame del progetto di iniziativa popolare entro tre mesi dall'assegnazione, dopo di che il d.d.l. è iscritto d'ufficio nel calendario dei lavori dell'Assemblea. Si tratta comunque di un parente povero della iniziativa popolare prevista in alcuni ordinamenti democratici (come la Svizzera e vari Stati membri degli Stati Uniti) in quanto il Parlamento può respingere il progetto o approvare una legge con esso contrastante senza alcuna conseguenza.

Vi sono poi i referendum. In questa sede non intendo ovviamente occuparmi di quelli rientranti nella competenza degli Statuti regionali (art. 123, c. 1) e di quelli relativi alle modifiche territoriali (artt. 132 e 133, c. 2). Quanto al referendum costituzionale, mi limito a sottolinearne l'importanza e la natura oppositiva, chiaramente manifestatasi nelle consultazioni del 2006 e del 2016, e l'opportunità che si stabilisca con una revisione dell'art. 138 Cost. che possa sempre essere richiesto anche qualora la legge costituzionale sia approvata con la maggioranza dei due terzi dei

componenti, in quanto questa non corrisponde necessariamente alla volontà della maggioranza degli elettori.

Il referendum abrogativo è stato ampiamente utilizzato successivamente all'entrata in vigore, con grandissimo ritardo, della legge di attuazione n. 352 del 1970, come dimostra il fatto che dal 1974 si sono tenuti 67 referendum in 17 tornate elettorali. Tra il 1974 e il 1981 vi è stato il ricorso contemporaneo ad una pluralità di richieste referendarie (da otto a dodici) da parte del Partito radicale, alcune meritoriamente rivolte al riconoscimento di diritti civili, ma che nel loro insieme tendevano anche a contestare l'indirizzo politico di maggioranza. Inoltre molti dei referendum che si sono tenuti dal 1974 in poi al di là del testo formale del quesito contenevano una proposta politica (il cosiddetto «quesito implicito») che talvolta ha influenzato le decisioni politiche di Governo e Parlamento. Infine il referendum abrogativo è stato utilizzato al di là della sua *ratio* originaria anche in chiave propositiva grazie alla parziale ammissione da parte della Corte Costituzionale dei referendum manipolativi, che mediante l'abrogazione di singole parti di articoli, di parole, segni di punteggiatura, miravano a dare alla legge un significato diverso e talvolta molto distante da quello originario. Ciò si è verificato in particolare per i referendum in materia elettorale, come quello del 1993 che modificava la legge elettorale del Senato da proporzionale a mista con prevalenza della componente maggioritaria (per l'assegnazione dei tre quarti dei seggi). Ora, l'uso propositivo del referendum abrogativo è uno strumento del tutto inadeguato a modificare la legislazione vigente: è come se al Parlamento fosse imposto di modificare una legge utilizzando solamente la struttura sintattico-grammaticale e le parole della legge vigente. Ma tale uso improprio è derivato per l'appunto dall'assenza di efficaci istituti di tipo propositivo come quello che si intende oggi introdurre. Inoltre il referendum abrogativo è entrato in crisi, come dimostra l'invalidazione di sette delle ultime otto votazioni referendarie svoltesi tra il 1997 e il 2016, anche grazie all'utilizzazione da parte dei contrari all'abrogazione dell'astensione come arma per far fallire il referendum per mancato raggiungimento del quorum di partecipazione della maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto.

In conclusione gli istituti attualmente previsti si rivelano insufficienti e non più in grado di garantire la partecipazione popolare e quindi pare utile l'introduzione della iniziativa popolare indiretta. Chi paventa l'inevitabile contrapposizione che tale istituto determinerebbe con la democrazia rappresentativa dimentica la prassi, prima sommariamente indicata, che per i referendum abrogativi ha dato vita spesso ad una contrapposizione tra volontà dei promotori del referendum e orientamento della maggioranza parlamentare. Per non parlare dell'esito dei due

referendum costituzionali del 2006 e del 2016 che hanno sonoramente bocciato due ampie riforme costituzionali approvate dalla maggioranza assoluta delle Camere. Inoltre, nel caso della iniziativa popolare indiretta, a differenza di quella diretta, è prevista l'intermediazione del Parlamento e il referendum si tiene solo se esso è inerte o approva una legge in contrasto con i principi fondamentali e i contenuti essenziali del progetto popolare. Ma l'ipotesi di più probabile verifica sarebbe quella di un confronto tra Parlamento e promotori, esito che sarebbe favorito dalla previsione della rinuncia dei promotori a tenere il referendum, alla quale potrebbero essere indotti qualora il testo approvato dalle Camere accogliesse aspetti significativi del progetto popolare pur senza riprodurre integralmente il testo. Ritengo, inoltre, che l'iniziativa popolare, oltre a fornire una più significativa occasione di partecipazione ai cittadini, produrrebbe la conseguenza di ricondurre il referendum abrogativo nel suo alveo originario di istituto che ha come scopo unico ed esclusivo quello di abrogare in tutto o in parte una legge o un atto avente forza di legge. Naturalmente l'iniziativa popolare deve essere accompagnata da limitazioni e modalità di attuazione tali da ridurre al minimo il rischio di una utilizzazione plebiscitaria e in chiave antiparlamentare.

3. Venendo al merito del disegno di legge approvato dalla Camera, occorre constatare che rispetto al testo originario sono state apportate varie modifiche. Tra queste una delle più positive riguarda la fissazione di un quorum per l'approvazione del referendum che deve ottenere «la maggioranza dei voti validamente espressi, purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto». Prendo atto con soddisfazione che alla Camera è stata accolta la proposta che avevo formulato nell'audizione di fronte alla I Commissione. Il quorum in questione ha un duplice vantaggio. In primo luogo evita che la proposta di legge popolare possa essere approvata da una maggioranza esigua del corpo elettorale. Chi ritiene che il quorum previsto sia troppo basso deve considerare che già oggi, tenendo conto degli aventi diritto al voto nelle elezioni politiche del 4 marzo 2018, esso richiederebbe il voto favorevole di circa 12.700.000 elettori, dato destinato ad aumentare in ragione del progressivo incremento del corpo elettorale. In secondo luogo il quorum previsto annulla la possibilità di invalidare il referendum invitando all'astensione. Infatti, in considerazione della scontata partecipazione al voto degli elettori favorevoli alla proposta di legge, chi è contrario, non potendo più puntare al mancato raggiungimento di un elevato quorum di partecipazione, sarebbe indotto a invitare a esprimere un voto contrario, il che contribuirebbe ad incrementare la partecipazione complessiva. La proposta alternativa, e comunque riduttiva del

quorum, era quella della sua individuazione nella maggioranza dei partecipanti alle elezioni immediatamente precedenti al referendum. Ma, a parte che ciò non eviterebbe con certezza la propaganda per l'astensione di che è contrario, il dato dei partecipanti al voto è altamente variabile e registra comunque la tendenza costante ad una diminuzione. Molto opportunamente si propone di estendere il nuovo quorum anche al referendum abrogativo, per il quale, come si è visto, il ricorso all'astensione è stato utilizzato per invalidare il voto popolare anche quando questo era favorevole all'abrogazione con una percentuale superiore al 25% degli aventi diritto al voto (così nel referendum sulle trivellazioni petrolifere del 2016 i voti favorevoli sono stati più di 13.300.000 pari al 28,5% dell'intero corpo elettorale).

4. Una modificazione altrettanto positiva è rappresentata dalla previsione che, nell'ipotesi di approvazione di una legge da parte del Parlamento, il referendum si tenga solo se la legge contiene «modifiche non meramente formali» rispetto alla proposta popolare. Nel testo originario del d.d.l. costituzionale, infatti, era sufficiente che il testo approvato dalle Camere fosse «diverso da quello presentato» dai promotori, il che rendeva possibile il referendum anche in presenza di modifiche non sostanziali. Tuttavia ritengo che la formulazione da usare dovrebbe essere ulteriormente precisata e circoscritta. Concordo quindi con la proposta formulata dal collega Massimo Luciani nell'audizione tenuta di fronte a questa Commissione il 13 marzo scorso di riprendere la terminologia adottata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 68 del 1978 volta a impedire al Parlamento di evitare lo svolgimento di un referendum abrogativo mediante l'approvazione di una legge non innovativa rispetto a quella vigente. Quindi si potrebbe stabilire che il referendum si tenga nell'ipotesi in cui la legge parlamentare «modifichi i principi ispiratori della disciplina complessiva della proposta di iniziativa popolare e i contenuti normativi essenziali dei suoi singoli precetti».

Non ritengo, invece, positiva, in controtendenza con l'opinione manifestata da vari colleghi ma in sintonia con quella espressa da altri, tra i quali Valerio Onida, la cancellazione della ipotesi di sottoposizione al referendum sia della proposta popolare sia del testo approvato dal Parlamento. In proposito è stato paventato il rischio di una contrapposizione tra volontà popolare e Parlamento che in caso di approvazione della proposta di iniziativa popolare dovrebbe determinare lo scioglimento anticipato delle Camere. Intanto constato che la soluzione prevista di sottoporre al voto solo la proposta popolare e, in caso di non approvazione di questa, di procedere alla promulgazione della proposta approvata dalle Camere, è un rimedio peggiore del male. Infatti comunque il voto popolare rappresenterebbe una scelta, anche se non chiaramente esplicitata, tra

le due proposte, ma per di più quella parlamentare resterebbe sullo sfondo e non sarebbe adeguatamente presa in considerazione nel corso della campagna elettorale. È vero che il d.d.l. approvato dalla Camera stabilisce che la legge di attuazione debba disciplinare «le modalità per assicurare eguale conoscibilità della proposta di iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente», ma inevitabilmente l'attenzione degli elettori sarebbe focalizzata sulla prima. Non capisco quindi come la totale obliterazione della proposta parlamentare, ventilata da qualche collega, potrebbe contribuire ad evitare un uso plebiscitario e antiparlamentare del referendum. È vero il contrario: la sottrazione all'attenzione degli elettori della proposta parlamentare lascerebbe campo libero a quella popolare e ad una propaganda incentrata esclusivamente su di essa. Si trascura, inoltre, di considerare che negli ordinamenti democratici che prevedono l'iniziativa popolare indiretta nella larga maggioranza delle votazioni referendarie il testo di origine parlamentare prevale su quello di origine popolare, potendo contare nella campagna elettorale sul sostegno dei partiti che hanno concorso alla sua approvazione, e tale esito sarebbe ancora più prevedibile qualora la proposta parlamentare recepisce alcuni contenuti di quella popolare. Se si vuole limitare la contrapposizione frontale tra le due proposte, si potrebbe prevedere la votazione separata di entrambe, il che darebbe luogo a tre esiti possibili: il respingimento di entrambe e quindi il mantenimento dello *status quo*; l'approvazione di una delle due mentre l'altra viene respinta; l'approvazione di entrambe con prevalenza in tal caso di quella che ha ottenuto più voti. Non vi sarebbe quindi un ballottaggio diretto tra le due proposte e l'elettore avrebbe maggiore libertà di scelta potendo anche respingere o approvare entrambe.

Quanto alla tesi per cui nell'ipotesi in cui il progetto popolare abbia più voti di quello parlamentare, ciò comporterebbe lo scioglimento automatico del Parlamento, esprimo forti dubbi in proposito. Intanto voglio ricordare che nella scorsa legislatura la netta bocciatura referendaria della legge costituzionale che modificava 47 articoli della Costituzione, certo più rilevante di una qualsiasi legge ordinaria, non ha prodotto lo scioglimento delle Camere. Più in generale un'autorevole dottrina che ha adombrato lo scioglimento per «dissensi gravi da parte del corpo elettorale rispetto all'indirizzo di governo», ha precisato che ciò potrebbe verificarsi in seguito all'abrogazione di più leggi di particolare rilievo politico approvate dal Parlamento in carica e quando si traduca in revisioni di programmi, dislocazioni di maggioranze o dimissioni del Governo (così Mortati nelle sue *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 1976, II, 667). In ogni caso la valutazione in materia non avrebbe nulla di automatico, ma sarebbe rimessa al prudente apprezzamento del Presidente

della Repubblica e alla condivisione da parte del Presidente del Consiglio che controfirma il decreto di scioglimento.

5. Anche l'individuazione delle materie per le quali il referendum è inammissibile risulta più precisa rispetto al testo originario. Il rispetto della Costituzione, e quindi non dei soli principi e dei diritti fondamentali com'era stabilito nella proposta originaria, copre tutti le disposizioni costituzionali e in particolare l'art. 117, c. 1, il quale comporta che le leggi ordinarie dello Stato italiano non possano comunque essere in contro con la normativa europea, pena la disapplicazione da parte dei giudici, e con le disposizioni contenute nei trattati internazionali, pena la loro sottoposizione al giudizio della Corte costituzionale per violazione del trattato che fungerebbe da "norma interposta" tra la legge statale e la norma costituzionale. Sarebbe opportuno escludere espressamente dalla iniziativa popolare anche le leggi costituzionali che richiedono una procedura distinta e aggravata rispetto a quella ordinaria, e quindi, per evitare inammissibili interpretazioni estensive, sarebbe utile precisare che l'iniziativa popolare indiretta, a differenza di quella prevista dall'art. 71, c. 2, Cost., possa avere ad oggetto solo leggi ordinarie, come era stabilito nel testo originario del d.d.l. D'Uva. Condivido altresì l'esclusione delle leggi «ad iniziativa riservata» che comporta tra l'altro la sottrazione alla iniziativa popolare delle leggi di bilancio e di rendiconto consuntivo, per le quali l'art. 81, c. 4, Cost., attribuisce l'iniziativa al Governo. Per le leggi che richiedono «una procedura o una maggioranza speciale» per la loro approvazione, credo che sarebbe meglio limitare l'inammissibilità alle leggi di amnistia e indulto, alle leggi che danno attuazione alle intese con le confessioni religiose acattoliche, alle leggi ordinarie sulle modificazioni territoriali che richiedono il consenso o la consultazione delle popolazioni interessate. Non ritengo, invece, che l'iniziativa popolare debba essere esclusa per le leggi che diano attuazione alle intese con le Regioni per l'attribuzione alle stesse di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» ex art. 116, c. 3, Cost., trattandosi di materia che potrebbe avere un impatto sulla conformazione complessiva dello Stato regionale e quindi di interesse non solo delle Regioni coinvolte ma di tutta la comunità nazionale. Dovrebbero, poi, essere sottratte alla iniziativa popolare le leggi tributarie onde evitare che interessi particolari possano prevalere sugli interessi generali dello Stato. Quanto alle leggi di spesa, dovrebbero essere escluse quelle il cui ambito di operatività sia strettamente collegato alla manovra di bilancio, come stabilito dalla Corte costituzionale per l'inammissibilità del referendum abrogativo, mentre per le altre la proposta di iniziativa popolare dovrebbe essere sottoposta ad un vaglio preventivo che verifichi il rispetto dell'obbligo di copertura, che potrebbe

essere affidato alla Corte costituzionale, ma con il supporto di un organo tecnico come la Corte dei Conti o l'Ufficio parlamentare di bilancio.

Non è chiaro, infine, se rimanga aperta la questione dell'esercizio della iniziativa popolare sui trattati già siglati, ma non ancora ratificati. Su tale possibilità ribadisco le perplessità già manifestate in precedenza. Intanto sottolineo che il trattato si configura come un atto di diritto internazionale, che richiede un procedimento complesso il quale passa attraverso la negoziazione e la firma dei plenipotenziari degli Stati contraenti e infine viene recepito dalla legge di ratifica, quale legge meramente formale che non ne può alterare il contenuto, per cui qualsiasi eventuale intento modificativo comporterebbe una nuova negoziazione e quindi l'inizio di un nuovo procedimento. Non si vede allora quale possa essere l'obiettivo della iniziativa popolare per un trattato siglato ma non ancora ratificato, se non quello di modificarne il contenuto o di contrastarne la ratifica. Ma in tale ottica l'iniziativa perderebbe il suo contenuto propositivo, per assumerne uno dissuasivo o oppositivo nei confronti della ratifica di un trattato che non si condivide. Inoltre smarrirebbe la sua natura indiretta, in quanto il referendum sarebbe inammissibile in caso di approvazione parlamentare della legge di ratifica. Insomma si tratterebbe di una iniziativa anomala di cui non si avverte né la necessità né l'opportunità.

6. Circa il controllo sull'ammissibilità del referendum, trovo del tutto positiva la previsione, estesa opportunamente al referendum abrogativo, che il sindacato della Corte costituzionale debba essere anticipato al momento della raccolta di almeno duecentomila firme. L'anticipazione si giustifica sia perché il numero di firme richiesto dimostra la serietà della iniziativa popolare in svolgimento sia per l'esigenza di evitare un inutile ricorso alla partecipazione popolare, che comporta un dispendio di energie e di spese e soprattutto può suscitare una legittima aspettativa dei sottoscrittori che potrebbe essere successivamente frustrata da un giudizio di inammissibilità.

Due sono i rilievi che mi pare opportuno rivolgere in materia. Intanto constato che il confine tra controllo di ammissibilità e sindacato di legittimità costituzionale appare molto sottile, dal momento che il rispetto della Costituzione è posto come parametro per valutare l'ammissibilità del referendum. Di fronte alla I Commissione della Camera ho avanzato qualche dubbio sull'anticipazione del giudizio di legittimità costituzionale, ma a questo punto penso che si debba prevederlo anche per la difficoltà per la Corte costituzionale di poter annullare *ex post* una legge approvata con voto popolare. Piuttosto sarebbe più corretto stabilire che il controllo preventivo riguarda direttamente non il referendum, ma la proposta di legge di iniziativa popolare. Il secondo

rilievo riguarda l'inopportunità di prevedere un analogo controllo preventivo anche sulla legittimità costituzionale della legge approvata dal Parlamento con riferimento agli stessi parametri di inammissibilità stabiliti per la proposta popolare. Ritengo, infatti, improponibile che la legge in questione debba essere sottoposta ad un iter diverso da quello di tutte le altre leggi approvate dal Parlamento, ferma restando la possibilità di un sindacato successivo della Corte qualora essa entri in vigore. Quanto alla esigenza di stabilire la sospensione della promulgazione, questa potrebbe essere sancita dall'organo terzo competente a verificare se la legge parlamentare abbia recato modifiche sostanziali alla proposta di iniziativa popolare.

7. Da ultimo, condivido la previsione che la legge di attuazione della iniziativa popolare indiretta debba essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, in quanto si tratta di una maggioranza più ampia di quella politica che sostiene il Governo e inoltre la maggioranza speciale stabilita esclude che in futuro la materia in questione possa essere oggetto di una proposta di iniziativa popolare. Le questioni più rilevanti riguardano l'indicazione di un termine per la raccolta delle sottoscrizioni, che dovrebbe tenere conto di una fase di sospensione resa necessaria dal controllo preventivo della Corte costituzionale dopo la raccolta di duecentomila firme, la fissazione di un tetto al numero delle proposte di iniziativa popolare, che non dovrebbe essere eccessivo, com'è avvenuto per le richieste di referendum abrogativo, per le quali nessun tetto è stato stabilito nella legge n. 352 del 1970, e infine l'individuazione dell'organo competente a verificare la regolarità delle firme, il rispetto dei termini e l'innovatività o meno della legge parlamentare rispetto alla proposta popolare, organo che a mio parere non potrebbe che essere l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione competente a vagliare la legittimità delle richieste di referendum abrogativo. Qualche collega ha espresso l'opinione che le soluzioni a tali questioni dovrebbero essere stabilite nel testo della Costituzione piuttosto che nella legge di attuazione. Personalmente ritengo che non si debba sovraccaricare il testo della Costituzione di disposizioni specifiche e dettagliate, anche se importanti, il che non è avvenuto per il referendum abrogativo, e che se mai la legge costituzionale dovrebbe indicare con maggiore precisione le questioni oggetto della legge di attuazione, quindi stabilire che la legge disciplini le diverse fasi del procedimento e i relativi termini, indichi un numero massimo ragionevole delle proposte di iniziativa popolare e individui l'organo competente a effettuare le verifiche di cui si è detto.

Ribadisco, infine l'opinione, già espressa di fronte alla I Commissione della Camera, che si potrebbe cogliere l'occasione per una rivisitazione dell'intero sistema degli istituti di partecipazione

popolare e quindi per una revisione della legge n. 352 del 1970, volta a colmare qualche lacuna, come la mancata previsione di un numero massimo di richieste di referendum abrogativi, e per una semplificazione delle procedure relative alla raccolta delle sottoscrizioni e alla loro autenticazione, che oggi rendono complesso e farraginoso l'esercizio di iniziative specie se provenienti dal basso.