

Le proposte di riforma costituzionale all'esame di Camera e Senato

FOCUS

4 febbraio 2019
n. 9



Ufficio Affari Giuridici

*a cura di **Davide Antonio Ambroselli***

*Ufficio Affari Giuridici
Presidenza Gruppo Partito Democratico
Palazzo Cenci, 3° piano
Piazza Sant'Eustachio, 00186 Roma*

*Capo Ufficio: Simona Genovese
Segreteria: 06.6706.5130
affarigiuridicpd@senato.it*

SOMMARIO

1. PREMESSA.....	2
2. I PROVVEDIMENTI ALL'ESAME DEL SENATO DELLA REPUBBLICA	
2.1. RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI	3
2.2. MODIFICA ALLA LEGGE ELETTORALE PER RENDERLA INDIPENDENTE RISPETTO AL NUMERO DEI PARLAMENTARI	8
3. I DISEGNI DI LEGGE COSTITUZIONALE ALL'ESAME DELLA CAMERA	
3.1. PROCEDURA RINFORZATA IN MATERIA DI INIZIATIVA POPOLARE E REFERENDUM	9

1. PREMESSA

Il 12 giugno 2018 si è svolta la riunione congiunta delle Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato con la quale il Ministro per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta annunciava le linee programmatiche del Governo M5s-Lega in materia di riforme costituzionali che, a detta del Ministro, saranno adottate tramite «alcuni interventi limitati, puntuali, omogenei, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali distinte ed autonome».

Sinteticamente le proposte formalizzate in quella sede, e che hanno poi trovato riscontro nei lavori parlamentari, hanno ad oggetto: modifiche agli istituti di democrazia diretta già presenti in Costituzione, riduzione del numero dei parlamentari, modifiche al divieto di mandato imperativo¹, abolizione del Cnel, possibilità di ricorso diretto alla Corte Costituzionale da parte dei cittadini oltre ad altre modifiche che sono state definite incongruamente di mera "manutenzione costituzionale" come le disposizioni costituzionali che vincolano l'Italia rispetto alla normativa Europea, ma che appaiono avere una portata politica ed ordinamentale ben più significativa.

Altre modifiche, questa volta di rango legislativo ordinario, ma comunque connesse, avrebbero riguardato le modalità di raccolta delle firme, nonché di certificazione, per i referendum e modifiche alla legge elettorale al fine di renderla comunque utilizzabile, a prescindere dal numero di seggi da assegnare, proprio nell'ottica di una riduzione del numero dei parlamentari.

A fronte di queste linee programmatiche, il Governo non ha ritenuto di presentare alcun disegno di legge di iniziativa governativa.

Risulta invece avviato l'esame in Commissione di una serie di proposte di legge di iniziativa parlamentare, sia di maggioranza che di opposizione, che ricalcano alcune delle iniziative di revisione

¹ Al momento in cui si scrive la proposta avanzata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta riguarderebbe sul piano delle fonti la disciplina dei regolamenti parlamentari e non la Costituzione, sulla scia delle modifiche già avvenute in Senato in merito alla possibilità di mutamento del gruppo di appartenenza.

costituzionale citate. In particolare, i disegni di legge costituzionale che hanno visto l'inizio del loro esame nelle Commissioni Affari Costituzionale di Camera e Senato riguardano²:

- a) l'introduzione di **procedure rinforzate** in materia di **iniziativa popolare e referendum** (A.C. 1173 - M5S);
- b) la **riduzione del numero dei parlamentari** (A.S. 214, A.S. 515, A.S.805, A.C. 926, A.C. 1172 - Lega);
- c) la **rimozione dei riferimenti all'ordinamento internazionale e dell'Unione europea** dalla Costituzione (A.C. 298 - Fratelli d'Italia);
- d) disposizioni per l'individuazione delle **priorità di esercizio dell'azione penale** (A.S. 388 - Forza Italia).

I disegni di legge costituzionale in materia di iniziativa popolare e referendum e di riduzione del numero dei parlamentari sono stati approvati rispettivamente dalle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato e adesso sono all'esame dell'Aula. L'inizio dell'esame in Senato del disegno di legge A.S. 214 sulla riduzione del numero dei parlamentari è previsto per la seduta di martedì 5 febbraio 2019.

2. I PROVVEDIMENTI ALL'ESAME DEL SENATO

2.1. RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI - A.S. 214 (M5S)

La proposta mira ad una **riduzione del numero dei parlamentari**³ stabilendo che il nuovo Parlamento si componga di 400 deputati e 200 senatori, dei quali 8 Deputati e 4 Senatori eletti nella circoscrizione estero. La riduzione si prevede abbia **decorrenza** dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della novella previsione costituzionale.

Si prevede quindi anche un **chiarimento in merito al numero massimo di senatori a vita che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica**, stabilendo in modo definitivo che il numero massimo di cinque faccia riferimento a quelli «in carica nominati dal Presidente della Repubblica». Viene quindi superata quella teoria, avallata invero unicamente dal Presidente Cossiga, che voleva in cinque il numero di senatori nominabili in ogni settennato da sommarsi a quelli nominati nel settennato precedente.

Il testo di riforma costituzionale è stato approvato in data 19 dicembre 2018 in Commissione Affari Costituzionali ed è stato dato mandato al Relatore, Sen. Calderoli, di riferire in Aula che, sulla base del calendario ad oggi disponibile, è prevista per martedì 5 febbraio.

Come è noto, gli articoli 56 e 57 della Costituzione prevedono un numero fisso di deputati e senatori, rispettivamente pari a 630 e 315 (cui si aggiungono i senatori a vita e i senatori di diritto a vita). Tale previsione fu introdotta dalla legge Cost. n. 2 del 1963. Nella precedente formulazione approvata

² Per inizio dell'esame si intende che sia almeno stata svolta la relazione introduttiva del relatore.

³ Congiunto con i disegni di legge Cost. A.S. 214, A.S. 515.

dall'Assemblea Costituente il numero dei parlamentari era determinato in misura fissa in rapporto alla popolazione: per la Camera, un deputato ogni 80.000 abitanti (o frazioni superiori a 40.000); per il Senato, un senatore ogni 200.000 abitanti (o frazioni superiori a 100.000). Era quindi previsto l'adeguamento del rapporto tra eletti ed elettori sulla base dell'incremento (o decremento) della popolazione sino a quando nel 1963 si decise di porre fine a tale dinamica, fissando un numero fisso di parlamentari.

La scelta riformatrice mira pertanto alla riduzione del numero dei parlamentari, parallelamente perseguita per la Camera e per il Senato, con mantenimento – per il resto – di tutte le caratteristiche del bicameralismo simmetrico instauratosi con la Costituzione del '48, in particolare dopo la revisione costituzionale del 1963.

Volendo svolgere una analisi comparativa del numero di componenti degli organi elettivi dei paesi "occidentali", è possibile prendere a parametro i **36 Paesi aderenti all'Ocse**, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico. Di seguito sono riportati i numeri dei membri dei parlamenti unicamerale, o della somma dei membri di Camera alta e Camera bassa. Questi dati sono rapportati al numero della popolazione di ogni Stato al fine di confrontare il rapporto tra rappresentanti e popolazione.

Tab. - Numero di abitanti per parlamentare nazionale nei Paesi OCSE

Paese	Camera bassa	Camera alta	Totale	Popolazione (in mln)	Rapporto Abitanti/parlamentari
Australia	150	76	226	24,6	108.850
Austria	183	61	244	8,773	35.955
Belgio	150	60	210	11,35	54.048
Canada	338	105	443	36,71	82.867
Cile	120	38	158	18,05	114.240
Repubblica Ceca	200	81	281	10,58	37.651
Danimarca	179		179	5,77	32.235
Estonia	101		101	1,316	13.030
Finlandia	200		200	5,503	27.515
Francia	577	348	925	67,12	72.562
Germania	598	69	667	82,79	124.123
Grecia	300		300	10,77	35.923
Ungheria	199		199	9,781	49.150
Islanda	63		63	0,338	5.370
Irlanda	158	60	218	4,784	21.944
Israele	120		120	8,712	72.600
Italia	630	322	952	60,59	63.644
Giappone	475	242	717	126,8	176.847
Lettonia	100		100	1,95	19.500
Lussemburgo	60		60	0,591	9.844
Messico	500	128	628	129,2	205.732
Paesi Bassi	150	75	225	17,08	75.911



Nuova Zelanda	120		120	4,794	39.950
Norvegia	169		169	5,258	31.112
Polonia	460	100	560	37,97	67.803
Portogallo	230		230	10,31	44.826
Corea del Sud	300		300	51,47	171.566
Slovacchia	150		150	5,435	36.233
Slovenia	90	40	130	2,066	15.892
Spagna	350	266	616	46,57	75.600
Svezia	349		349	9,995	28.638
Svizzera	200	46	246	8,42	34.227
Turchia	550		550	79,81	145.109
Regno Unito	650	782	1432	66,02	46.103
Stati Uniti	435	100	535	325,7	608.785
Media					77.371

Il rapporto tra eletti ed elettori risulta essere pertanto differenziato tra i vari Stati e non è quindi possibile stabilire a priori quale sia il numero "perfetto" di rappresentanti. La comparazione è tuttavia espressiva di come negli altri ordinamenti democratici il numero di componenti delle Assemblee esprima l'equilibrio tra rappresentanza ed efficacia decisionale.

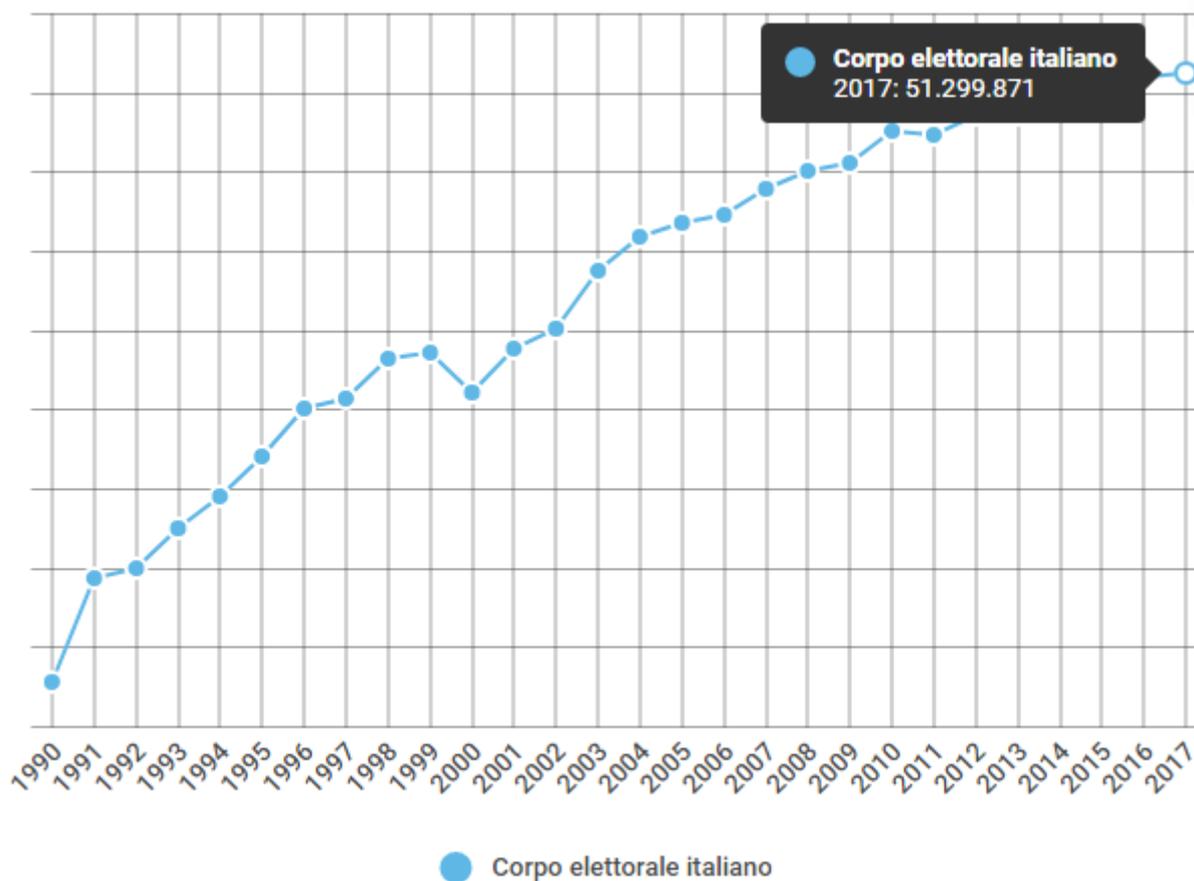
Prendendo quindi a campione i paesi Ocse risulta che in media nelle rispettive Assemblee sia presente un rappresentante ogni **77.371** abitanti, mentre prendendo solo a campione i paesi europei appartenenti all'Ocse si registra una media di un parlamentare ogni 46.515 abitanti.

Si tratta ovviamente di dati meramente statistici che possono fornire una idea di massima rispetto all'rapporto tra rappresentanti e popolo nei paesi presi a paragone. Il dato non tiene conto della funzione svolta dalla seconda camera: nella quasi totalità dei casi difatti, questa assolve una funzione di raccordo tra lo Stato centrale e le articolazioni del governo sub-statale ovvero di rappresentanza di settori produttivi (Slovenia), nonché accademici (Irlanda), con numeri per lo più fissi e svincolati dal numero di elettori.

La riforma propone una riduzione del 36,5% del numero dei parlamentari con un rapporto tra popolazione residente ed eletti che passerebbe dagli attuali **63.644** ai **100.983** abitanti per parlamentare.

Assumendo il dato dei singoli rami del parlamento troviamo che alla Camera si passerebbe dai 98.520 attuali ai 151.475 cittadini per deputato. Il dato diviene più significativo se si guarda al Senato che passerebbe dagli attuali 192.349 ai 302.950 cittadini per senatore.

A questi numeri si aggiunga che il divario tra numero di parlamentari (fisso nel nostro ordinamento) e numero di elettori è destinato ad incrementare la sua forbice alla luce del costante aumento del corpo elettorale. In Italia dai 49 milioni circa di elettori nel 2000 si è passati ai 51 milioni nel 2017 con un aumento degli elettori pari a 2 milioni in meno di vent'anni.



(I dati si riferiscono al 30 giugno e al 31 dicembre di ogni anno. Per le elezioni che si terranno il 4 marzo 2018 **l'ultima rilevazione utile è quella del 30 giugno 2017, confrontata nel grafico con le rilevazioni degli anni precedenti**. A oggi, città per città, sono 51.299.871 i possessori di una tessera elettorale valida, compresi quelli delle circoscrizioni estere.)

Osservazioni

Sull'abbassamento del numero di seggi si rileva come questo comporti il fenomeno delle c.d. **soglie di sbarramento implicite**, ovvero diminuendo il numero di eletti si diminuisce anche il numero di partiti (più piccoli) che possano aspirare ad un seggio. Al Senato tale soglia di accesso potrebbero **superare il 10%** rispetto all'attuale composizione, tenendo presente che la misura **massima** tollerata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei sistemi proporzionali è proprio di 10 punti percentuali.

La modifica costituzionale proposta non corregge ed anzi aggrava una stortura storica, eredità di come nacque nel 1963 la Regione Molise (per distacco dall'Abruzzo-Molise) per la quale, come per la Valle d'Aosta, non è stato previsto il numero minimo dei 7 senatori. Il Molise verrebbe nelle proposte punito due volte: sarebbe la regione con la maggior riduzione di rappresentanza (non un terzo ma la metà in meno: da 2 a 1), partendo da una situazione già di evidente discriminazione. L'esito sarebbe che la Val d'Aosta/Val d'Aoste avrebbe 1 senatore per i suoi 126.000 abitanti; la Basilicata (la Regione più piccola dopo Val d'Aosta/Val d'Aoste e Molise) 1 ogni 115.600 abitanti; il Molise 1 solo per i suoi 313.000 abitanti.

I precedenti tentativi di riduzione del numero dei parlamentari

Nella **XIII legislatura**, La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (cd. 'Commissione D'Alema': 5 febbraio 1997-4 novembre 1997), che succedeva alla prima Commissione bicamerale De Mita-lotti della XI legislatura, approvava un progetto che prevedeva *tra 400 e 500 deputati* (demandando ad una legge la determinazione puntuale entro quei limiti minimo e massimo) e *200 senatori* (elettivi).

Nella **XIV legislatura**, il Parlamento approvò in duplice deliberazione un disegno di legge costituzionale (A.S. n. 2544-D), in cui era prevista una Camera composta di *518 deputati* (elettivi), un Senato di *252 senatori*. Tale legge di revisione fu indi sottoposta (ai sensi dell'articolo 138, terzo comma della Costituzione) a *referendum*, il quale si svolse il 25-26 giugno 2006 con esito negativo.

Nella **XV legislatura**, presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati fu approvato un testo unificato (cd. 'bozza Violante': A. C. n. 553 e abbinati-A), ove si prevedeva *un numero di deputati pari a 512*. Per il Senato era prevista una composizione di secondo grado (salvo 6 senatori eletti nella circoscrizione Estero), in cui i Consigli regionali (con voto limitato al loro interno) ed i Consigli delle autonomie locali (tra i componenti dei Consigli dei Comuni, delle Province e delle Città autonome) eleggessero ciascuno un numero di senatori, predeterminato sulla base della popolosità della Regione. Ne sarebbe conseguito *un Senato di 186 componenti*. Il progetto non giunse neanche all'approvazione dell'altro ramo del parlamento in prima lettura a causa della fine anticipata della legislatura.

Nella **XVI legislatura**, la Commissione Affari costituzionali del Senato approvò (il 29 maggio 2012: A.S. n. 24 e abbinati-A) un primo testo che successivamente giunse in Assemblea del Senato che lo approvò con significative modifiche, il 25 luglio 2012, interrompendo il suo iter a causa della fine anticipata della legislatura (A.C. n. 5386). In quella proposta si prevedeva una Camera di *508 deputati*, e un Senato di *250 senatori* (più i senatori a vita e quelli di diritto a vita).

Nella scorsa **XVII legislatura** il Parlamento approvò in duplice deliberazione un disegno di legge costituzionale (A.C. n. 2613-D), con il quale si mirava ad una ridefinizione del rapporto tra apparato centrale e sistemi periferici, al superamento del bicameralismo perfetto o simmetrico, alla soppressione dell'ente intermedio Provincia e ad una più netta demarcazione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, con il superamento delle materie concorrenti. Nel modello delineato il superamento del bicameralismo simmetrico si sarebbe realizzato tramite la previsione di una Camera, quella dei Deputati, depositaria della funzione legislativa, e di un Senato della Repubblica chiamato a concorrere all'esercizio della suddetta funzione solamente nei casi e nei modi previsti dalla Costituzione, rimanendo estraneo al rapporto fiduciario con il Governo. Al Senato veniva quindi attribuita la funzione di raccordo tra lo Stato, gli enti costitutivi della Repubblica e l'Unione Europea, anche attraverso un ruolo attivo nell'attuazione degli atti normativi e delle politiche comunitarie, nonché nella valutazione del loro impatto sul territorio e delle politiche della pubblica amministrazione. La differente funzione delle due Camere era quindi accompagnata da una loro diversa composizione: i componenti della Camera dei deputati erano eletti a suffragio universale mentre per i componenti del Senato della Repubblica si prevedeva per una elezione di secondo grado. Più specificamente, per quello che riguarda la composizione, si prevedeva una Camera inalterata nella sua composizione di *630 deputati* e un Senato di *95 senatori elettivi di secondo grado*. I Senatori risultavano eletti dai Consigli regionali o provinciali autonomi - in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione



del rinnovo dei medesimi organi⁴- tra i consiglieri regionali ed i sindaci del territorio. La legge di revisione fu quindi sottoposta a *referendum* costituzionale il 4 dicembre 2016, anche in questo caso con l'esito della mancata approvazione.

2.2. MODIFICA ALLA LEGGE ELETTORALE PER RENDERLA INDIPENDENTE RISPETTO AL NUMERO DEI PARLAMENTARI - A.S. 881 (M5S)

La proposta di legge costituzionale va letta in combinato con il disegno di legge A.S. n. 881, **di natura ordinaria**, che non a caso approda contestualmente in Aula seguendo la programmazione dei lavori del ddl costituzionale avente ad oggetto la riduzione dei parlamentari. Il disegno di legge in oggetto, non incidendo sulla configurazione mista del sistema elettorale approvato nel 2017 ed utilizzato per la prima volta nella tornata elettorale di marzo scorso, intende incidere sulla formazione del criterio di terminazione dei collegi, in modo che non sia più individuato dalla legge in numero fisso e prestabilito.

La finalità è rendere tale criterio di determinazione "a scorrimento" rispetto al numero dei parlamentari, ovvero applicabile anche con un (eventuale) mutamento al ribasso della composizione totale del parlamento (con riforma costituzionale, appunto).

Questo risultato è raggiunto tramite la previsione di **un numero di collegi uninominali pari a tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni**, con arrotondamento (all'unità inferiore per la Camera, all'unità più prossima per il Senato) modificando le disposizioni della legge n. 165 del 2017 che prevedano un numero fisso di collegi uninominali.

L'intento dei proponenti è che qualora il numero dei parlamentari variasse in seguito all'approvazione della riforma costituzionale, rimarrebbe fermo quel rapporto (tre ottavi eletti nei collegi uninominali e, conseguentemente, cinque ottavi in quelli plurinominali) senza necessità di un nuovo intervento delle Camere. Si potrebbe procedere immediatamente alla rideterminazione e alla nuova individuazione dei collegi uninominali e di quelli plurinominali ad opera del Governo, su proposta di una Commissione permanente di esperti (la cui composizione è aggiornata ogni tre anni), in base alla delega concessa dal medesimo ddl n. 881.

Le circoscrizioni non sono modificate e rimangono quindi regionali per il Senato. Per la Camera, esse permangono 28, coincidenti con il territorio delle Regioni salvo alcune Regioni più popolate, per le quali si hanno più circoscrizioni: 4 per la Lombardia; 2 per il Piemonte, Veneto, Lazio, Campania, Sicilia. **Per la puntuale determinazione dei collegi** - sia uninominali sia i restanti proporzionali - il disegno di legge **prevede comunque una delega legislativa** nel caso la riforma costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari

⁴Sui principi costituzionali sulla legge elettorale del Senato, ci sia consentito rimandare a D.A. AMBROSELLI, *Spunti di riflessione sulla legge elettorale per il Senato della Repubblica nel modello delineato dalla riforma costituzionale*, in *Rivista Federalismi.it*, 21 settembre 2016.

dovesse essere approvata. In assenza di riforma rimarrebbero immutate le disposizioni vigenti di cui al decreto legislativo n. 189 del 2017, e dai d.PR. attuativi del 28 dicembre 2018.

3. I DISEGNI DI LEGGE COSTITUZIONALE ALL'ESAME DELLA CAMERA

3.1. PROCEDURA RINFORZATA IN MATERIA DI INIZIATIVA POPOLARE E REFERENDUM - A.C. 1173 (M5S)

La proposta di legge costituzionale, così come modificata dopo l'esame in Commissione, integra la disciplina vigente in materia di iniziativa popolare (art. 71, 2 comma, Cost.) con una **procedura rinforzata** per le proposte che abbiano raggiunto un determinato numero di firme tramite l'introduzione di un **referendum approvativo** da attivarsi nei casi di eventuale inerzia, ovvero modifica, del legislatore rispetto alla proposta entro un determinato lasso temporale⁵.

Il testo è stato quindi approvato, con modificazioni, dalla Commissioni Affari Costituzionali in data 15 gennaio 2019. La Relatrice di Maggioranza (M5d), in data 17 gennaio 2019, riferendo all'Aula, ha proposto di accogliere alcune delle suggestioni emerse nel corso dei lavori in Commissione, proponendo quindi nuovi emendamenti per l'esame in Assemblea.

L'art. 71, comma 2, Cost. (testo vigente)

2. Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.

Ferma restando la procedura vigente di cui all'articolo 71, comma 2, Cost., per i casi in cui una proposta di legge d'iniziativa popolare raggiunga almeno **500.000 firme**, si dispone una **procedura rinforzata** secondo la quale qualora il Parlamento non giunga all'approvazione del testo **entro 18 mesi**, esso è sottoposto all'approvazione degli elettori tramite un **referendum approvativo**, salvo che i promotori non vi rinuncino ovvero che la Corte Costituzionale lo dichiari inammissibile⁶. Per questo referendum **non era previsto un quorum strutturale** di partecipazione, risultando pertanto valido qualunque fosse stato il

⁵ Il ddl cost. 1173 (D'Uva), risulta abbinato all'**A.C. 726 (Ceccanti e altri)** che, sinteticamente, prevede:

- l'innalzamento a 100.000 del numero minimo di firme per la proposta di iniziativa popolare;
- l'inserimento in costituzione di un referendum propositivo da attivarsi nei casi in cui le Camere non approvino la proposta entro 18 mesi ovvero approvino un testo modificato, qualora ne facciano richiesta 1 milione di elettori;
- la proposta soggetta a referendum popolare propositivo è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi e se ha partecipato alla votazione un numero di elettori almeno pari alla maggioranza degli elettori che hanno preso parte alla precedente votazione per l'elezione della Camera dei deputati;
- La Corte costituzionale è chiamata a dichiarare, entro 30 giorni dalla presentazione della richiesta, l'ammissibilità del referendum.

⁶ Il comma 4 del ddl (comma 6 dell'art. 71 così riformato) prevede che sull'ammissibilità del referendum possa giudicare la Corte Costituzionale anche prima della presentazione delle proposte di legge alle Camere qualora la proposta abbia raggiunto, sulla base delle modifiche introdotte in commissione, almeno 200.000 firme.

numero dei votanti. **Con un emendamento a firma PD (Ceccanti e altri) si è previsto che per la validità della deliberazione referendaria, il testo debba ottenere il voto favorevole di almeno un quarto degli aventi diritto al voto, e che ovviamente i sì siano superiori ai no.**

Qualora il parlamento intenda approvare un testo di "controproposta"⁷ rispetto a quello di iniziativa popolare, il testo è trasmesso ad un "organo terzo" che dovrà valutare la corrispondenza tra il testo approvato dal parlamento con quello di iniziativa popolare per verificare se i principi dell'ultimo siano contenuti nel testo parlamentare, rendendo pertanto inutile l'indizione di un referendum, **vanificando pertanto l'eventuale richiesta da parte del comitato promotore.**

Nei casi in cui **non venga ravvisata l'omogeneità di contenuti**, oppure utilizzando la terminologia dell'emendamento a firma PD "*che abbia apportato (il parlamento) modifiche non meramente formali*" il comitato promotore potrà indire un referendum sul testo di iniziativa popolare.

Medesima situazione si verifica nei casi in cui il parlamento non approvi un testo **entro i 18 mesi** successivi al deposito del testo di iniziativa popolare presso una delle due camere. **In tale ultima ipotesi il Parlamento scommette sulla volontà del corpo elettorale di fare salvo lo *status quo* esistente.**

Qualora il testo popolare sottoposto a referendum ottenga **il voto favorevole di almeno ¼ degli aventi diritto al voto** diventerà legge, diversamente prenderà efficacia il testo parlamentare (eventualmente approvato dal parlamento) ritenuto in precedenza non conforme allo spirito dell'iniziativa popolare, testo parlamentare rimasto pertanto in uno stato di "quiescenza" in attesa dell'esito del referendum approvativo.

Il referendum approvativo verterà quindi in ogni caso sul testo di iniziativa popolare e mai su quello parlamentare, a differenza della originaria previsione che disponeva una sorta di "ballottaggio" tra i due testi⁸.

All'ultimo comma è quindi previsto un rinvio alla legge ordinaria per stabilire le modalità attuative della riforma costituzionale. Con un emendamento PD (Ceccanti e altri), si è disposto che la tale legge di **attuazione dovrà essere approvata a maggioranza assoluta** dei componenti delle Assemblee. **La medesima legge dovrà indicare l'organo "terzo" deputato al vaglio di conformità del testo parlamentare rispetto a quello popolare e modalità per dare piena conoscenza** della eventuale controproposta parlamentare così come dello *status quo*, ovvero la normativa esistente qualora il parlamento abbia deciso di non intervenire.

La **Corte costituzionale**, sulla base dell'integrazione alla legge Cost. n. 1 del 1953 è chiamata al vaglio **di ammissibilità del referendum approvativo della proposta popolare** già al raggiungimento delle 200.000 firme (vedi, *infra*). Allo stesso tempo, sulla base delle modifiche introdotte alla Camera, "*spetta altresì alla Corte costituzionale dichiarare, prima dell'eventuale rinuncia dei promotori, che la proposta approvata dalle*

⁷ Questa l'espressione usata dalla Relatrice di maggioranza.

⁸ L'originaria previsione del "doppio voto referendario" contenuta nel disegno di legge costituzionale originario poteva essere scaturigine di una serie di problematiche di non poco conto. Difatti, la previsione di **sottoporre entrambi i testi al referendum approvativo** - risultando approvato quello che, qualora entrambi i testi abbiano superato il quorum, abbia beneficiato di più voti - rischiava di mettere in seria **tensione istituzionale** il parlamento rispetto al comitato elettorale, in particolar modo nei casi in cui l'esito referendario sia a vantaggio della proposta popolare, con evidente "sconfitta" del lavoro parlamentare.



Camere non può essere sottoposta a promulgazione se non è conforme all'articolo 71, quarto comma, della Costituzione."

La Corte è chiamata a valutare l'ammissibilità del referendum approvativo secondo i seguenti principi e limiti: *a)* il rispetto dalla Costituzione⁹, *b)* il contenuto omogeneo, e *c)* la previsione dei mezzi per far fronte alle nuove spese introdotte.

Osservazioni

Il testo in esame presenta diversi profili di criticità, specialmente sul versante della **tenuta del principio rappresentativo tramite la quasi totale soppressione della funzione legislativa parlamentare**. Difatti, l'inerzia del Parlamento, ovvero l'intervento emendativo rispetto al testo proposto, comporta comunque la possibilità di attivazione di un referendum popolare "approvativo" **sul testo originariamente presentato, degradando la funzione legislativa del Parlamento in una posizione quasi ancillare rispetto all'iniziativa stessa**. Un rovesciamento di non poco conto dato che, non a caso, i Costituenti non inquadrono l'iniziativa popolare nel primo comma dell'art. 71, che dispone i soggetti abilitati all'iniziativa legislativa. La scelta di dedicare un comma specifico all'iniziativa popolare (art. 71, comma 2, tramite la raccolta di 50.000 firme e la predisposizione di un testo per articoli) rappresenta la volontà specifica dell'Assemblea Costituente **di non parificare** tale procedura rispetto all'iniziativa che promana dal Governo, da ciascun parlamentare, dai Consigli Regionali e dal Cnel.

Con la modifica costituzionale in esame, diversamente, si può facilmente immaginare che il testo originario presentato alle Camere dal comitato promotore verrà in ogni caso sottoposto a referendum approvativo, risultando prevedibile che si verifichino sempre le condizioni necessarie per il suo svolgimento, che sono: *a)* una controproposta parlamentare *b)* l'inerzia del Parlamento nei 18 mesi

Ciò significa che la proposta di iniziativa popolare viene elevata al di sopra delle proposte legislative degli altri soggetti istituzionali cui la Costituzione attribuisce l'iniziativa in quanto, sulla base delle premesse esposte, solo l'iniziativa popolare beneficerebbe della possibilità di approvazione diretta da parte del popolo, anche in assenza di qualunque vaglio parlamentare.

L'emendamento proposto dalla relatrice propone di sottoporre ad un **"organo terzo" la valutazione sulla corrispondenza tra il testo parlamentare e quello popolare**, al fine di verificare se la difformità sia tale da inibire la possibilità di referendum approvativo da parte del comitato promotore. **La scelta su quale sia "l'organo terzo" è demandata alla legge di attuazione**, da approvarsi con maggioranza assoluta. Più coerente con l'impianto costituzionale e con la giurisprudenza della Corte sembrerebbe la possibilità di lasciare (sin da subito) tale scrutinio alla Corte Costituzionale o alla Corte di Cassazione; individuando da subito il soggetto

⁹ Con l'emendamento della relatrice il controllo preventivo della Corte avrà ad oggetto la Costituzione nella sua interezza e non "i principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, nonché dal diritto europeo ed internazionale", come recitava la precedente formulazione.

istituzionale chiamato a valutare se il testo parlamentare abbia modificato *in modo significativo i principi ispiratori della proposta popolare ovvero i suoi contenuti essenziali* (Cfr., a contrario, Corte Cost. n. 68 del 1978 in materia di ammissibilità del referendum abrogativo.).

Non meno discutibile appare la scelta di **non prevedere limitazioni per materia** rispetto alla proposta di legge di iniziativa popolare, potendo i promotori avanzare, secondo le modalità descritte, anche disegni di legge aventi ad oggetto materie che espressamente la Costituzione sottrae al referendum abrogativo (leggi tributarie, di bilancio). In assenza dei limiti di materia, la legge rinforzata potrà vertere, a titolo esemplificativo, su fattispecie penali, sulla disciplina fiscale, su ambiti che investano i diritti delle minoranze, etc.¹⁰ Le **uniche limitazioni** citate sono individuate nei profili di **ammissibilità al referendum** rimessi alla Corte Costituzionale (al raggiungimento delle 200.000 firme¹¹). In tali casi la Corte, lo si ricorda, è chiamata a valutare l'ammissibilità del referendum approvativo secondo i seguenti principi e limiti: *a*) il rispetto dalla Costituzione *b*) il contenuto omogeneo, e *c*) la previsione dei mezzi per far fronte alle nuove spese introdotte.

Tra l'altro, la stessa scelta di introdurre un **vaglio preventivo di ammissibilità al raggiungimento delle 200.000 firme** da parte della Corte Costituzionale deve ritenersi discutibile. È difatti principio consolidato della giurisprudenza costituzionale che la Consulta si attivi solo nei casi di **rilevanza e attualità** del quesito. La Corte potrebbe essere sommersa di iniziative popolari che poi successivamente non raggiungano la quantità necessaria di firme vevoli ai fini dell'attivazione della procedura rinforzata, vanificandone il vaglio di costituzionalità, con conseguente aggravio inutile del lavoro della Corte. Non è chiaro, inoltre, se la Corte possa pronunciarsi nuovamente sul testo già vagliato in sede di ammissibilità al raggiungimento delle 200.000 firme congiuntamente al testo approvato dalle Camere che modifica il testo dei promotori.

Decisamente pericolosa la scelta di **non prevedere un limite massimo di proposte presentabili**. Il parlamento potrebbe essere costretto a lavorare unicamente in "risposta" alle proposte di iniziativa popolare, con seria compressione del programma di governo che potrebbe subire un vero e proprio svuotamento in vista della grande quantità di iniziative popolare, sulle materie più disparate, capaci di ingolfare il lavoro del Parlamento.

Del tutto inconcepibile appariva **la scelta originaria di non prevedere un quorum minimo di partecipazione** (quorum strutturale) ai fini della validità del referendum. Con le modifiche introdotte durante l'esame in 1° Commissione Camera si è invece previsto che **la proposta sottoposta a referendum è approvata**

¹⁰ Cfr. Dossier servizio studi Camera e Senato, 16 ottobre 2018, p. 8.

¹¹ Il testo originario prevedeva 100.000 firme, successivamente elevato con un emendamento approvato in Commissione 1° Affari Cost. della Camera.

qualora questa abbia ottenuto la maggioranza dei voti validamente espressi che rappresentino un quarto degli aventi diritto al voto.

Il medesimo quorum è quindi esteso anche a favore del referendum abrogativo di cui all'art. 75 della Costituzione, sostituendo l'attuale previsione che prevede che per la validità del referendum abrogativo sia necessaria la partecipazione al voto della metà + 1 degli aventi diritto al voto¹².

Non chiara risulta la disposizione secondo la quale spetterebbe "*altresì alla Corte costituzionale dichiarare, prima dell'eventuale rinuncia dei promotori, che la proposta approvata dalle Camere non può essere sottoposta a promulgazione se non è conforme all'articolo 71, quarto comma, della Costituzione.*" In tal caso, si è aperta la **possibilità ad un controllo preventivo della Corte costituzionale sull'eventuale testo di controproposta parlamentare**. Mentre un controllo preventivo di costituzionalità da parte della Corte appare congruo rispetto ad un testo di iniziativa popolare, è del tutto inedita - e per molti versi discutibile - la possibilità di sottoporre ogni "controproposta" parlamentare al vaglio preventivo di costituzionalità. Non è chiara la *ratio* della previsione. Cosa differenzia una legge ordinaria rispetto ad una che agisce sul medesimo oggetto di un testo di iniziativa popolare? Risulterebbero quindi sottoposte al vaglio di costituzionalità tutte le leggi dello Stato, anche se non di controproposta ad un testo di iniziativa popolare? Si è forse aperto al vaglio preventivo di costituzionalità sullo stampo del modello francese? Più chiarezza sul punto sarebbe necessaria. Ma volendo anche solo rimanere all'ipotesi di un controllo preventivo della Corte costituzionale solo per le leggi di "controproposta" rispetto ad un testo di iniziativa popolare, si ricorda che tra i vincoli richiamati (art. 71, quarto comma) vi rientra il requisito dell'omogeneità di contenuto (oltre a conformità a costituzione e limiti di bilancio). Per quale motivo una legge dello Stato, qualora intervenga in "risposta" ad una popolare debba essere necessariamente omogenea? Anche qui i dubbi permangono.

SEGUE SCHEDA RIASSUNTIVA PROCEDURA RINFORZATA EX ART. 71 →

¹² Cfr. A.C. 726 Ceccanti giustamente esclude la possibilità di proporre iniziative legislative meramente abrogative di disposizioni vigenti.

SCHEMA: PROCEDURA RINFORZATA INIZIATIVA POPOLARE (M5S)

- 50.000 firme** → Procedura ordinaria già prevista in Costituzione: il Parlamento è libero di poter dare seguito o meno all'iniziativa legislativa popolare
- 200.000 firme** → **Il comitato promotore** può inoltrare la proposta di iniziativa popolare alla Corte Costituzionale per un **vaglio preventivo di ammissibilità** rispetto all'eventuale referendum approvativo
- ① esito **negativo** → **la procedura si arresta**
 - ② esito **positivo** → Al raggiungimento delle 500.000 firme si attiverà la procedura rinforzata
- 500.000 firme** → La proposta di legge segue la procedura "rinforzata"
- ① **Il Parlamento approva** la legge di iniziativa popolare:
 - ① L'organo "terzo" *ritiene* la legge parlamentare omogenea rispetto alla volontà del comitato promotore → **Il testo parlamentare è legge**
 - ② L'organo "terzo" *non ritiene* la legge parlamentare omogenea rispetto alla volontà popolare → (segue ③)
 - ② **Il Parlamento non approva** il testo entro 18 mesi:
 - **Il comitato rinuncia** all'indizione del referendum → **la procedura si arresta**
 - **il comitato intende procedere** con il referendum → il testo di iniziativa parlamentare è sottoposto a referendum:
 - ① almeno $\frac{1}{4}$ degli aventi diritto al voto è *favorevole* al testo → **La proposta popolare è legge**
 - ② *non* è favorevole → **la procedura si arresta**
 - ③ **Il Parlamento approva** un testo *ritenuto difforme* rispetto a quello di iniziativa popolare → il testo parlamentare è sottoposto ad un controllo *preventivo* da parte della Corte costituzionale:
 - ① **Il comitato rinuncia** all'indizione del referendum → **il testo parlamentare è legge**
 - ② **Il comitato intende procedere** con il referendum → il testo di iniziativa parlamentare è sottoposto a referendum:
 - ① almeno $\frac{1}{4}$ degli aventi diritto al voto è *favorevole* al testo → **La proposta popolare è legge**
 - ② *non* è favorevole → **il testo parlamentare è legge**