

Andrea Morrone
Professore ordinario di diritto costituzionale nell'Alma Mater Studiorum –
Università di Bologna (andrea.morrone@unibo.it)

Audizione presso la Camera dei deputati
I commissione – Affari costituzionali, sulle proposte di legge cost. n. 726
(Ceccanti e altri) e n. 1173 (D'Uva e altri)

Lunedì, 3 dicembre 2018, ore 17:00

1. Contenuto delle pp.dd.ll. Ceccanti e D'Uva, e caratteri del nuovo istituto

Entrambi i progetti di legge prevedono l'introduzione nella costituzione repubblicana di un **nuovo istituto** che può essere ascritto, secondo la dottrina specialistica (P.V. Uleri, *Referendum e democrazia*, Bologna, 2003), al tipo dell'**iniziativa popolare indiretta e propositiva**.

Indiretta: perché la proposta popolare non è direttamente sottoposta al voto del corpo elettorale, dato che il referendum è subordinato al previo esame e al voto delle camere.

Popolare, perché l'*iniziativa* è esclusivamente di una frazione del corpo elettorale, costituito in comitato promotore.

Propositiva, perché l'*iniziativa* è volta a **creare nuovo diritto** (si differenzia, dunque, dalle iniziative con funzione di controllo di atti il cui contenuto è stabilito da altri soggetti, come il referendum abrogativo ex art. 75 cost.).

In entrambi i pp.dd.ll., l'oggetto dell'*iniziativa popolare* è determinato dal soggetto proponente (v'è, perciò, coincidenza tra promotore e autore, tra atto proposto e atto sottoposto a referendum): in tutto, in una parte essenziale, in alternativa all'eventuale e diverso atto approvato dalle camere.

Si tratta, dunque, della previsione volta a introdurre in costituzione una **iniziativa popolare legislativa, ossia costitutiva di norme giuridiche**. A differenza del referendum abrogativo, dunque, nel quale l'effetto in positivo è solo indiretto o implicito. Un potere nuovo, *concorrente* con quello attribuito alle camere (va valutata l'opportunità di modificare anche l'art. 70 cost. con l'aggiunta "salvo quanto disposto dall'art. 71 cost.", non essendo, dopo queste proposte, la funzione legislativa esclusiva degli organi rappresentativi). Questa natura ne condiziona la disciplina, che va inquadrata nelle fonti costituzionali e nei poteri

costituzionali, e con essi resa pienamente coerente. Cosa che non sempre si ritrova nei due pp.dd.ll.

La natura *singolare* del nuovo istituto va considerata anche perché si tratta di **un unicum nel diritto comparato: non esistono in altre costituzioni statali iniziative popolari indirette e propositive a livello di ordinamento nazionale o federale**. Non è comparabile l'istituto francese del referendum approvativo di iniziative parlamentari, introdotto in costituzione nel 2008, dato che prevede l'iniziativa parlamentare e la successiva "adesione" del corpo elettorale (peraltro con un numero di sottoscrizioni molto elevato: il 10% dell'elettorato, pari a oltre 4,5 milioni di cittadini). Non è un riferimento neppure l'esperienza giuridica della Svizzera, che non conosce questo istituto a livello federale, ma solo a livello regionale: a livello federale, infatti, l'iniziativa popolare riguarda le modifiche costituzionali e non riguarda *mai* leggi federali (riservate agli organi rappresentativi). Neppure gli Stati Uniti sono un esempio: anche qui manca un analogo referente a livello federale; iniziative popolari indirette e dirette si trovano in 27 stati membri.

Il nuovo istituto, nei due progetti, **va attentamente ponderato**: prelude a un significativo cambio nella cultura che è sottesa alla nostra costituzione. Si postula, infatti, un **mutamento relativo al rapporto tra cd. democrazia rappresentativa e cd. democrazia diretta**, nel senso di un deciso rafforzamento di quest'ultima nella direzione di una potenziale concorrenza con la prima. Va valutato con attenzione se nella sua configurazione non si sta *mutando* la costituzione anziché semplicemente modificandola.

2. Quale iniziativa?

I due progetti sono differenti: il **pdl Ceccanti** prevede, nel nuovo art. 71 cost., **un solo strumento di proposta di legge popolare** dal quale può sempre conseguire la possibilità di promuovere un successivo referendum deliberativo; il **pdl D'Uva coinvolge il corpo elettorale in due modi**: aggiunge l'iniziativa popolare alla proposta popolare di legge (tale e quale oggi disciplinata). Il pdl Ceccanti aggrava il numero delle firme per la proposta popolare (100.000) e differenzia l'iniziativa dal referendum abrogativo (1.000.000 contro 500.000); il pdl D'Uva equipara l'iniziativa popolare al referendum abrogativo (500.000 firme per entrambi).

Da questo punto di vista nel secondo caso l'equiparazione non tiene conto della disomogeneità dei due istituti: un conto un referendum per abrogare leggi vigenti, un conto un'iniziativa popolare per creare nuovo diritto.

3. La formulazione dell'oggetto

La questione cruciale dell'oggetto della deliberazione popolare decisiva (quella che determina il contenuto della nuova legge) va riferita a due ipotesi che ricorrono in entrambe le proposte parlamentari.

1) In caso di **inerzia del parlamento (ipotesi a)**, l'oggetto è definito esclusivamente dai promotori (si ha perciò una **perfetta** coincidenza tra promotori e autore della legge, tra atto di iniziativa e atto deliberato), salva l'eventuale riformulazione dopo i controlli degli organi giurisdizionali (problema solo in parte toccato nel pdl Ceccanti).

2) In caso di **approvazione di un testo da parte delle camere (ipotesi b)** si aprono **due possibilità**:

- **(ipotesi b-1)** nel pdl Ceccanti l'oggetto è definito dalle camere, ma solo nell'eventualità l'atto parlamentare manipoli i "principi fondamentali", perché solo in questo caso c'è la possibilità di chiedere il referendum popolare su quell'atto parlamentare (non c'è coincidenza tra oggetto della iniziativa popolare e del referendum popolare). Se le camere modificano solo formalmente l'oggetto dell'iniziativa popolare, però, non si dice su cosa si svolge il referendum: sull'atto popolare o sulla delibera "solo formale" delle camere?
- **(ipotesi b-2)** nel pdl D'Uva, invece, se le camere approvano un testo "comunque" diverso da quello oggetto dell'iniziativa popolare, sono sottoposti a referendum sia l'atto di iniziativa popolare, sia l'atto deliberato dalle camere. Abbiamo **una domanda con due oggetti**: l'atto popolare (che è quello in origine presentato alle camere: con perfetta coincidenza tra soggetti e atti come nell'ipotesi di inerzia di cui sopra) e l'atto parlamentare (diverso, anche solo per una virgola?, da quello popolare).

Qui nascono alcuni **seri problemi di legittimità costituzionale** in riferimento al principio di **tutela del diritto dell'elettore a esprimere un voto consapevole** (specie nel pdl D'Uva):

- 1) Problema della **diversità** di oggetto. Quando il testo parlamentare è "diverso" da quello dell'iniziativa popolare? Chi controlla la diversità? E soprattutto come si fa a stabilire che il testo approvato dalle camere non sia sostanzialmente uguale a quello dell'iniziativa popolare? **Nel pdl Ceccanti** la valutazione della manipolazione parlamentare dei "principi fondamentali" è rimessa alla corte costituzionale: ma si tratta di una funzione propria di quest'organo? Nel referendum abrogativo è un controllo dell'Ufficio centrale per il referendum (UCR), nel contraddittorio delle parti interessate (promotori e controinteressati). Il **controllo sull'oggetto della domanda referendaria è sempre necessario e costituzionalmente obbligatorio** se si vuole rispettare l'art. 48 cost. (rinvio alla giurisprudenza costituzionale a partire da sent. n. 16/1978).
- 2) Problema della **libertà del Parlamento**. Il pdl D'Uva **limita la funzione legislativa del parlamento**, il quale, di fronte a un'iniziativa popolare, può solo approvare il testo dei promotori, perché ogni modifica (come l'inerzia), apre a un referendum decisorio del corpo elettorale, che deve scegliere

tra due proposte (non necessariamente in conflitto, se non si accerta questo fatto in via preventiva). **Qui non c'è collaborazione** tra due poteri (promotori e parlamento), come aveva chiesto il ministro Fraccaro (discorso del 12/07/2018), ma **un doppio aut aut** (nei confronti delle camere, nei confronti del corpo elettorale). **Qui non c'è più primato della cd. democrazia rappresentativa**, ma un deciso spostamento a favore della cd. democrazia diretta.

- 3) Problema della **libertà dell'elettore**. Il limite più grave del pdl D'Uva (**ipotesi b-2**) è che la disciplina dell'istituto confonde l'elettore: quest'ultimo, di fronte a un voto su due testi (quello dei promotori e quello del parlamento), non può esprimere un voto consapevole, che richiede un quesito omogeneo e non eterogeneo. Infatti: siamo davanti a una domanda con due risposte legislative, provenienti da soggetti diversi, e diversamente articolate (che potrebbero essere *in tutto o in parte* simili, diverse, disparatissime o addirittura opposte). Nel diritto comparato, infatti, il referendum ha ad oggetto o la proposta popolare, o la proposta parlamentare. L'ipotesi di un referendum alternativo su due leggi eterogenee per provenienza e per contenuti esalta la natura plebiscitaria della consultazione e comprime l'art. 48 cost.: pertanto suggerisco di correggerla o abbandonarla.

4. Il quorum: uno o tutti e due?

Sono stato autore, insieme a Augusto Barbera, della proposta più avanzata di superamento del quorum strutturale per il referendum abrogativo: nel volume del 2003 su la *Repubblica dei referendum* (Bologna 2003), ne proponevamo o l'integrale abolizione o il suo calcolo parametrato sulla partecipazione alle elezioni immediatamente precedenti alla consultazione referendaria. Quest'ultima strada è seguita nel pdl Ceccanti; mentre la prima dal pdl D'Uva.

Come ho precisato, però, **non c'è nessuna similitudine tra referendum abrogativo e iniziativa popolare propositiva**. L'equiparazione sottesa al pdl D'Uva è un errore concettuale, non privo di conseguenze pratiche. L'art. 75 cost. configura la consultazione popolare per la "abrogazione" di leggi e atti aventi forza di legge (ordinaria); nel progetto D'Uva, invece, si tratta dell'esercizio di un potere popolare creativo di nuovo diritto (legislatore positivo). Nulla di simile, dunque: abolire il quorum strutturale nel referendum abrogativo è coerente con la funzione normativa limitata all'abrogazione.

Non c'è neppure analogia col referendum costituzionale, l'unico a costituzione vigente privo di quorum strutturale (art. 138 cost.). In questo caso, l'oggetto è il testo deliberato dal parlamento e non proposto dai promotori di un'iniziativa popolare; nell'art. 138 cost., inoltre, il referendum ha valore oppositorio, nel senso specifico che proviene da una minoranza (parlamentare, regionale o popolare) contro una deliberazione di una maggioranza parlamentare. Nel pdl D'Uva, invece, mancano entrambi questi requisiti:

nell'**ipotesi a** (indicata al n. 3), il referendum ha ad oggetto il testo dei promotori; nell'**ipotesi b**, il referendum è ad oggetto duplice (l'atto popolare e l'atto parlamentare).

Un referendum deliberativo senza *quorum* strutturale esalta la natura plebiscitaria dell'iniziativa popolare e rovescia il rapporto di forza tra maggioranza e minoranza: pochi possono decidere al posto di una maggioranza o della maggiore delle minoranze (come nel caso della deliberazione di una legge). Anche in questo modo si altera il rapporto tra cd. democrazia rappresentativa e cd. democrazia diretta.

Non c'è nessuna correlazione tra abolizione del *quorum* strutturale e partecipazione al voto. Quest'ultima dipende da molteplici fattori, tra cui, soprattutto, la forza di mobilitare gli elettori esercitata da minoranze organizzate. In genere, gli elettori preferiscono delegare ai rappresentanti le decisioni politico-legislative, piuttosto che assumerle direttamente, mediante quesiti complessi, sui quali non ci sono margini di soluzione oltre il dilemma "sì" o "no".

5. I limiti dell'iniziativa popolare

In entrambi i pp.dd.ll. c'è un equivoco: si considerano i limiti di ammissibilità (del referendum) come qualcosa di differente dai limiti di proponibilità (dell'iniziativa popolare). In realtà, come insegna l'esperienza del referendum abrogativo, tra gli uni e gli altri non c'è alcuna differenza sostanziale: **i limiti di ammissibilità sono limiti di proponibilità.** Nessun referendum può essere votato se non è ammissibile e se non è proponibile. Giocare sulla differenza rischia di essere una *truffa delle etichette*. I limiti previsti dai due testi di revisione costituzionale, allora, sono, e vanno considerati, limiti di oggetto tanto dell'iniziativa popolare quanto del correlato referendum popolare.

Queste considerazioni consolidano gli argomenti a favore di un **controllo preventivo** della corte costituzionale **sull'atto di *iniziativa*** e non sul successivo e eventuale referendum (prevista nel pdl Ceccanti, ma non nel pdl D'Uva). *Cui prodest* un'iniziativa popolare se l'oggetto darebbe luogo a un quesito inammissibile? Come potrebbe il parlamento prendere "sul serio" una iniziativa popolare *ab initio* inammissibile? Con quali conseguenze ai fini del rapporto tra atto popolare e atto parlamentare?

I **limiti** che vanno posti a questo nuovo istituto dell'iniziativa popolare indiretta e propositiva **derivano dalla specifica natura legislativa della decisione popolare.** Non possono essere previsti limiti minori di quelli cui è soggetta la legislazione statale, per il rapporto costituzionale tra rappresentanza politica e deliberazione popolare. In più, trattandosi di iniziativa popolare e non di potere legislativo parlamentare, vanno sottratti gli atti legislativi specializzati (secondo la denominazione assunta nel mio volume sulle *Fonti normative*, Bologna 2018).

Vanno, perciò, esclusi dall'oggetto (e così i testi in discussione andrebbero corretti):

- a) la **costituzione** e le **leggi costituzionali**: quindi, non sembra sufficiente il richiamo ai principi fondamentali e i diritti costituzionali (quelli positivizzati? Quelli introdotti per via legislativa e/o giurisprudenziale?);
- b) i **trattati internazionali** e il **diritto dell'Unione europea**: non genericamente gli obblighi internazionali e quelli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (artt. 10.1, 11, 117 cost.);
- c) le **leggi specializzate**: per le quali la costituzione prevede contenuti speciali e/o procedimenti speciali (artt. 7, 8, 10.2, 79, 81.6, 116.3, 132.2, 133 cost.);
- d) le leggi che violino i **vincoli di bilancio** previsti dall'art. 81.3 cost., che prescrive l'obbligo di provvedere alla copertura delle leggi che importino nuove spese o riducano le imposte. Entrambi i testi Ceccanti e D'Uva toccano questo problema: nel **pdl Ceccanti**, vietando iniziative che importino "significativi oneri finanziari"; nel **pdl D'Uva**, vietando iniziative che non provvedano "ai mezzi per fare fronte ai nuovi e maggiori oneri" che esse importino. Questo limite, come formulato dai pp.dd.ll., presenta **problemi specifici**: 1) chi valuta i "significativi" oneri finanziari o i "mezzi per fare fronte ai nuovi e maggiori oneri"? Nel pdl D'Uva si chiama in causa la corte costituzionale: ma con quali competenze e con quali strumenti?; 2) come garantire l'omogeneità tra il *quid* (il contenuto dell'iniziativa: ad es. introdurre una nuova autorità indipendente) e la sua copertura finanziaria (taglio alle spese o istituzione di una nuova entrata, fiscale o parafiscale)? In questo caso, c'è il rischio di un quesito non chiaro, eterogeneo, che confonda l'elettore: quest'ultimo, nell'esempio fatto, potrebbe volere l'istituzione dell'autorità indipendente, ma non mediante il taglio alla spesa, o non mediante una nuova imposta. E la confusione potrebbe aumentare se, ad esempio, la proposta popolare prevedesse il finanziamento con riduzione di spesa, e quella parlamentare una nuova fonte di entrata: con quale libertà eserciterebbe il voto l'elettore?
- e) **Omogeneità dell'iniziativa e del quesito referendario**: questo limite riguarda entrambi gli atti. Anche il primo, visto che potrebbe essere sottoposto al voto referendario così com'è stato presentato dai promotori.
- f) sulle **iniziative popolari meramente abrogative** (pdl Ceccanti): non mi pare una specificazione necessaria, per l'evidente sovrapposizione con l'art. 75 cost.; ma potrebbe essere utile (sic!).

6. Sui controlli

In materia di **referendum abrogativo** il controllo si articola in **due momenti**: a) controllo di **legalità-regolarità**: affidato al preliminare giudizio dell'UCR; b) controllo di **legittimità**: assegnato al giudizio della corte costituzionale. Questa soluzione sembra utile.

Entrambe **le proposte parlano del secondo ma non del primo. Quest'ultimo è, tuttavia, doppiamente necessario**, non solo perché l'iniziativa legislativa presenta problemi analoghi, ma anche perché ci sono aspetti dell'*iter legis* che richiedono competenze che la corte costituzionale non ha e che comunque non sono omogenee al controllo di legittimità dell'iniziativa popolare (controllo delle sottoscrizioni, controllo della vigenza delle norme proposte, concentrazione di iniziative plurime sul medesimo oggetto, trasferimento del quesito referendario, coerenza tra titolo e contenuto dell'iniziativa, ecc.).

In secondo luogo, con riferimento al controllo di legittimità della corte costituzionale le proposte in discussione non sciolgono con chiarezza il problema del **carattere preventivo o successivo del sindacato**.

Nel **pdl D'Uva** i dubbi sono più evidenti, perché sono previste **due ipotesi**:

- a) la regola è che il controllo di ammissibilità riguardi il quesito referendario e non l'iniziativa (art. 71.1 pdl);
- b) il giudizio di ammissibilità, tuttavia, può essere anticipato, "anche prima della presentazione del progetto alle camere", se lo richiedono i promotori, dopo aver raccolto almeno 100.000 firme.

Nel primo caso, è posto a valle dell'*iter legis*: col rischio che la corte costituzionale ponga nel nulla un'iniziativa su cui sono state raccolte firme, esercitati i controlli preliminari, svolti 18 mesi di lavori parlamentari, formulati i quesiti, ecc. Nel secondo caso, chi decide se richiedere il controllo "preventivo" (rispetto alla presentazione alle camere) e quando? E con quale sorte sulla decorrenza dei termini per la raccolta delle ulteriori firme necessarie per il deposito della proposta? E *quid iuris* se l'oggetto dell'iniziativa venisse manipolata dalla corte costituzionale?

Nel pdl Ceccanti è previsto con maggiore chiarezza che il giudizio della corte costituzionale è "preventivo" rispetto alla presentazione dell'iniziativa popolare alle camere: questa scelta, tenuto anche conto dell'esperienza del referendum abrogativo, mi pare corretta e da seguire perfezionando i dettagli.

7. Sui poteri delle camere nel corso e dopo l'esito del referendum su iniziativa popolare

Si tratta di un tema non toccato da nessuno dei due progetti di modifica dell'art. 71 cost. Mi limito solo a porre alcune questioni. Può il parlamento intervenire nell'intervallo temporale intercorrente tra l'ammissibilità pronunciata dalla corte costituzionale e la data di svolgimento della consultazione popolare? In secondo luogo, quali poteri sono riconosciuti al parlamento dopo l'esito positivo del referendum propositivo? In entrambi i casi per il referendum abrogativo si prevedono possibilità e limiti all'intervento legislativo sul presupposto che **il parlamento è e conserva la pienezza del potere legislativo**. Nel primo caso, il parlamento può evitare il referendum se approva una legge che ne soddisfa i contenuti essenziali; nel secondo, l'unico limite è il ripristino formale e materiale

delle disposizioni abrogate nel referendum (corte cost. sent. n.). Si possono immaginare prescrizioni analoghe a quelle del referendum abrogativo che, *mutatis mutandis*, valgano anche per l'iniziativa popolare?

8. In sintesi

Le due proposte di revisione dell'art. 71 cost. vanno nella direzione di introdurre una iniziativa popolare propositiva indiretta: un **unicum** nelle democrazie occidentali che non conoscono iniziative popolari per introdurre leggi statali o federali.

La disciplina di un simile istituto **deve essere compatibile con i principi supremi della costituzione**, tra i quali c'è quello del primato della cd. democrazia rappresentativa su quella cd. diretta.

L'iniziativa popolare propositiva indiretta, nei due pp.dd.ll., conferma questo rapporto gerarchico: nel pdl D'Uva, tuttavia, emerge la configurazione dell'istituto in termini di concorrenza paritaria tra legislazione parlamentare e legislazione popolare.

In ogni caso, deve essere assicurato più **attentamente il rispetto del principio di libertà dell'elettore** (art. 48 cost.), riducendo i sintomi plebiscitari della disciplina che si vuole introdurre nell'art. 71 cost., e i rischi di confondere la libera espressione del voto, come nell'ipotesi in cui il referendum ha un oggetto duplice e confondibile.