



EDITORIALE – 5 DICEMBRE 2018

L'iniziativa popolare propositiva:
per una democrazia plebiscitaria contro
la democrazia rappresentativa?

di Andrea Morrone

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna



L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?

di Andrea Morrone

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Sommario: 1. Premessa: democrazia diretta versus democrazia rappresentativa. 2. Contenuto delle proposte e caratteri del nuovo istituto dell'iniziativa popolare propositiva. 3. Quale iniziativa? 4. La formulazione dell'oggetto. 5. Il quorum: uno o tutti e due? 6. I limiti dell'iniziativa popolare. 7. Sui controlli. 8. Sui poteri delle camere nel corso e dopo l'esito del referendum su iniziativa popolare. 9. In breve

1. Premessa: democrazia diretta versus democrazia rappresentativa.

È nell'aria un cambio di prospettiva costituzionale. Il governo giallo-verde, nella sua componente grillina o, almeno, in una sua parte rilevante, sta spingendo per l'approvazione di una revisione costituzionale diretta a introdurre una specie di *potere legislativo popolare concorrente e alternativo* a quello spettante alle camere in base all'art. 70 cost. Il principio della rappresentanza politica, fondamento della nostra costituzione, figlio di una tradizione comune a tutti i paesi del mondo occidentale, rischia di essere seriamente compromesso da quella proposta. Il risultato, almeno nelle intenzioni dei proponenti, è quello di "riportare al centro i cittadini" nella produzione normativa, contrapponendo la *legislazione popolare* alla legislazione parlamentare.

Mi rendo conto che si tratta di un giudizio *tranchant*: ma è compito degli intellettuali non lisciare il pelo a chi detiene il potere ma esercitare fino in fondo il *potere di critica*, specialmente nei confronti di ipotesi strampalate o malamente copiate da altre esperienze che, con la nostra, hanno poco e nulla a che vedere.

Che nel nostro paese gli istituti di partecipazione popolare e, soprattutto, il referendum abrogativo non siano mai stati visti di buon occhio è cosa nota. Inutile ricordare il modo rocambolesco in cui, 22 anni dopo il varo della Costituzione, è stata approvata la legge istitutiva del referendum abrogativo. Inutile richiamare la freddezza e, in molti casi, l'avversione dei partiti politici contro le iniziative liberali e libertarie dei radicali e contro il movimento per la riforma della politica di Mario Segni, Augusto Barbera, Achille Occhetto, Arturo Parisi e tanti altri favorevoli al cambio della legge elettorale proporzionale.



Inutile ricordare l'uso partitocratico di molte iniziative referendarie e dei risultati usciti dalle urne. Inulte, ancora, citare i numerosi tradimenti della volontà del corpo elettorale.

La storia dei referendum popolari, nazionali e locali (sui quali poco si sa ma che conoscono vicende analoghe a quelle delle consultazioni nazionali: basti per tutti il caso del referendum consultivo contro il finanziamento alle scuole private nel comune di Bologna vinto nelle urne ma totalmente disatteso dall'amministrazione sconfitta dal voto) è tuttavia una *storia importante*: periodiche iniezioni di partecipazione popolare hanno fatto bene alla politica e alla legislazione del paese. E, quindi, ben vengano iniziative che rafforzino la funzione di *stimolo* del parlamento da parte di poteri popolari più o meno "diretti". Una proposta di questo tipo era contenuta in alcune proposte di revisione presentate anche nel passato più recente: tutte si muovevano in linea con analoghi strumenti di diritto comparato: iniziative legislative popolari dirette a obbligare il parlamento a pronunciarsi e, in caso di approvazione di un testo difforme, possibilità di sottoporre l'atto parlamentare a un referendum popolare. La logica dell'*iniziativa* è, infatti, quella della *collaborazione* e non della contrapposizione tra corpo elettorale e parlamento. La legislazione, infatti, è cosa delle istituzioni rappresentative: solo regimi plebiscitari e autoritari scambiano il rapporto di forza tra "popolo" e "rappresentante", affidando, in particolare, al primo o, meglio, a coloro che pretendono di identificarsi col "popolo", di legiferare in luogo del parlamento sede naturale del processo legislativo democratico.

Il presupposto che muove oggi l'iniziativa grillina (accanto alla quale v'è pure un concorrente ma differente progetto di legge costituzionale presentati da alcuni deputati del partito democratico, Stefano Ceccanti ne è il primo firmatario) è che la crisi della democrazia rappresentativa, di cui proprio il M5 stelle è uno dei principali prodotti, possa essere sostituita con un forte innesto di democrazia diretta, mediante un'iniziativa legislativa popolare che, per come disegnata, o impone al parlamento la scrittura di una legge a rime obbligate secondo il progetto popolare o, nel caso in cui i rappresentanti modificassero la proposta del comitato promotore, rimette al "popolo" il potere di risolvere in un referendum decisivo il conflitto tra l'atto voluto dai promotori e quello modificato dal parlamento.

Cercherò di dimostrare che la pur nobile idea di rafforzare l'iniziativa popolare con *garanzie di risultato* non equivale a aggiornare il nostro ordinamento seguendo soluzioni coerenti con la tradizione delle liberaldemocrazie, ma a trasformarlo, ribaltando il rapporto tra la componente rappresentativa e la componente plebiscitaria a vantaggio di quest'ultima. La regola della decisione mediata attraverso la dialettica parlamentare di rappresentanti eletti, necessaria per trovare la migliore delle decisioni come

insegnano oltre trecento anni di storia costituzionale, rischia di essere sovvertita a vantaggio del potere plebiscitario del “popolo”, cui si riconoscono improbabili virtù razionali, tali da rendere per definizione assolutamente migliore *qualsiasi* proposta che da esso (o, meglio, da chi si appropria della supposta volontà popolare) provenga.

Nell'esposizione seguirò in gran parte la riflessione che ho condotto nell'audizione da me svolta nella I commissione affari costituzionali della camera dei deputati (3 dicembre 2018) dove giacciono i due testi di modifica dell'art. 71 cost.: la proposta di revisione cost. n. 726 (Ceccanti e altri) e la proposta di revisione cost. n. 1173 (D'Uva e altri).

2. Contenuto delle proposte e caratteri del nuovo istituto dell'iniziativa popolare propositiva

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

Non si tratta, dunque, di un referendum propositivo, ma di una *iniziativa* popolare che se non accolta dal parlamento può essere trasformata nel contenuto di un referendum popolare. Questa differenza sfugge a molti: tenerla ferma, però, è necessario per comprendere di cosa stiamo parlando.

Il modello è quello della *initiative*: è (a) indiretta, perché la proposta popolare non è direttamente sottoposta al voto del corpo elettorale, dato il referendum popolare non è immediato, ma subordinato al previo esame e al voto delle camere dell'*initiative*; b) popolare, perché l'*iniziativa* è esclusivamente di una frazione del corpo elettorale, costituito in comitato promotore: è quest'ultimo che forma il contenuto della proposta di legge; c) 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. e, in genere, i referendum su atti formati da altri soggetti, diversi dal corpo elettorale).

In entrambi i pp.dd.ll., l'oggetto dell'iniziativa popolare è determinato dal soggetto proponente: v'è, perciò, coincidenza tra soggetto promotore e autore, tra atto proposto e atto sottoposto eventualmente a referendum. Questa coincidenza di oggetto, a seconda dei casi, può essere totale, o in una parte essenziale; ma può non esserci affatto, dato che nel progetto D'Uva si prevede il voto su due testi in alternativa: quello fatto dal comitato promotore e quello eventualmente e diversamente 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 su atti approvati da organi rappresentativi, di cui il referendum abrogativo ex art. 75 cost. è una specie, nel quale l'effetto normativo dipende dalla natura della consultazione e, in quelli meramente abrogativi, è può essere anche un effetto normativo *in positivo* ma solo in modo indiretto o implicito. Un potere nuovo, *concorrente* con quello attribuito alle camere. Questa natura ne condiziona la disciplina, che va inquadrata nell'ordinamento dei principi costituzionali e dei poteri costituzionali, e con essi resa pienamente coerente.

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, che introducono leggi ordinarie, *a livello di ordinamento nazionale o federale*. Non è comparabile l'istituto francese del referendum approvativo di iniziative parlamentari, introdotto in costituzione con la revisione del 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 determinate proposte di revisione costituzionale e non riguarda *mai* leggi federali (riservate agli organi rappresentativi). Il testo D'Uva appare piuttosto una *scopiazzatura* dell'art. 139 della costituzione federale svizzera, senza attenzione al contesto e alle conseguenze di un trapianto maldestro; senza considerare che nella costituzione modificata nel 2009 si tratta di un progetto "elaborato" di revisione costituzionale parziale, e che l'ordinamento elvetico si fonda sulla concorrenza dei principi federale, di rappresentanza politica e di democrazia diretta. Neppure gli Stati Uniti sono un esempio: anche qui manca un analogo referente a livello federale; iniziative popolari indirette e dirette, infatti, si trovano in 27 stati membri ma non nella costituzione del 1787.

Il nuovo istituto, perciò, va attentamente ponderato: prelude a un significativo cambio nella cultura che è sottesa alla nostra costituzione. Si postula, soprattutto nel testo dei 5 stelle, 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, in particolare, se nella sua configurazione non si sta *mutando* la costituzione anziché semplicemente modificandola.

3. Quale iniziativa?

I due progetti sono differenti: il pdl Ceccanti prevede, nel nuovo art. 71 cost., un unico strumento per presentare una proposta di legge popolare. L'iniziativa popolare delle leggi, infatti, può sempre trasformarsi in un'*initiative*, destinata a essere sottoposta al voto mediante un successivo referendum deliberativo; il pdl D'Uva coinvolge il corpo elettorale in due modi: aggiunge l'*initiative* alla proposta popolare di legge (tale e quale oggi disciplinata nel testo vigente dell'art. 71 cost.). Il pdl Ceccanti aggrava il numero delle firme per qualsiasi proposta popolare (100.000) e differenzia l'*initiative* dal referendum abrogativo (1.000.000 contro 500.000); il pdl D'Uva equipara l'*initiative* 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.

4. La formulazione dell'oggetto

La questione cruciale nelle *initiatives* è chi stabilisce l'oggetto della deliberazione popolare decisiva (quella che determina il contenuto della nuova legge). Analizzando i progetti Ceccanti e D'Uva la risposta va fatta distinguendo due ipotesi che ricorrono in entrambe le proposte parlamentari. L'avvio del procedimento è il medesimo: una frazione del corpo elettorale presenta un'iniziativa legislativa che il parlamento deve esaminare e trasformare in legge entro 18 mesi dalla presentazione. La possibilità di ricorrere al successivo referendum deliberativo e, soprattutto, stabilire su quale oggetto chiamare al voto gli elettori, dipendono dall'esito dell'esame parlamentare.

1) In caso di inerzia del parlamento (ipotesi a), l'oggetto del successivo referendum è e resta quello definito in via esclusiva dai promotori dell'*initiative* (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 in parte toccato soltanto 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 del referendum è definito dalle camere, ma solo nell'eventualità il parlamento manipoli i "principi fondamentali" del progetto popolare, perché solo in questo caso si può chiedere (raccogliendo un milione di sottoscrizioni) una consultazione popolare su quell'atto parlamentare. Qui, dunque, non c'è coincidenza tra oggetto della iniziativa

popolare e del referendum popolare: quest'ultimo si svolge sulla legge delle camere. 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 legislativo 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 da quello popolare: attenzione, diverso anche solo per una virgola, non essendo nel testo specificato alcunché in proposito...).

Qui nascono alcuni seri problemi di legittimità costituzionale in riferimento ai principi costituzionali di autonomia del parlamento e di tutela del diritto dell'elettore a esprimere un voto consapevole (specie nel pdl D'Uva):

- 1) *Problema della diversità di oggetto.* In via preliminare andrebbe risolto questo problema. 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). Secondo il nostro diritto costituzionale, tuttavia, 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, secondo indirizzo costante e sempre più dettagliato).
- 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 (nel discorso del 12/07/2018), ma un doppio aut aut (nei confronti delle camere, nei confronti del corpo elettorale). Qui non c'è più il primato della cd. democrazia

rappresentativa, ma un deciso spostamento a favore della cd. democrazia plebiscitaria, posta in concorrenza con quanto voluto dai rappresentanti del corpo elettorale.

- 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, tuttavia, il referendum che consegue a un'*initiative* ha ad oggetto o la proposta popolare, o la diversa 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. L'elettore è costretto a scegliere tra due articolati complessi, con plurime previsioni normative, da prendere o lasciare in blocco. Il testo prevede pure la possibilità di sceglierle entrambe, potendo l'elettore manifestare una preferenza, determinate in caso di parità di voti. Il risultato è quindi affidato al caso, non a una scelta consapevole su un'unica opzione, relativa ad un unico testo.

5. Il quorum: uno o tutti e due?

Sono stato autore, insieme a Augusto Barbera, della proposta più argomentata di superamento del quorum strutturale per il referendum *abrogativo*: nel volume 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, nell'art. 75 cost.: abolire il quorum strutturale nel referendum abrogativo è coerente con la funzione normativa limitata all'abrogazione; ma non può essere acriticamente applicata a un'*initiative* addirittura con voto alternativo.

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. 4), 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 *maggior* 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.

A scanso di equivoci, va detto che non c’è nessuna correlazione tra l’abolizione del quorum strutturale e una (auspicabile) maggiore partecipazione popolare 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”.

6. 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!).

7. 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 quella corretta e da seguire, perfezionando i dettagli.

8. 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. 199/2012). Si possono immaginare prescrizioni analoghe a quelle del referendum abrogativo che, *mutatis mutandis*, valgano anche per l’iniziativa popolare?

9. In breve

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 resa compatibile con i principi supremi della costituzione, tra i quali c’è quello del primato della cd. democrazia rappresentativa su quella cd. diretta.

Anche se l’iniziativa popolare propositiva indiretta, disegnata nei due pp.dd.ll., pare confermare questo rapporto gerarchico, nel pdl D’Uva, tuttavia, emerge una configurazione dell’istituto in termini di concorrenza paritaria tra legislazione parlamentare e legislazione popolare. Una concorrenza che si trasforma nel primato dell’iniziativa popolare su quella parlamentare. Qualsiasi scostamento dal testo dei promotori apre al referendum popolare, ma non sul testo delle camere, ma su entrambi, attribuendo al “popolo” il compito di sciogliere il conflitto, innalzato a custode della legislazione nazionale.



In ogni caso, deve essere assicurato più attentamente il rispetto del principio di libertà dell'elettore (art. 48 cost.): molti, come detto, sono 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.