

L'INIZIATIVA POPOLARE RINFORZATA*

VALERIA DE SANTIS**

Sommario

1. Considerazioni introduttive: il modello prescelto nel progetto di riforma. – 2. Le ragioni della riforma: l'iniziativa popolare in Costituzione e la crisi della funzione rappresentativa (parlamentare e partitica) – 3. Il procedimento. Presentazione dell'iniziativa, ruolo dei promotori e gli effetti sull'esercizio della funzione legislativa. – 3.1. Segue: *Referendum* approvativo o arbitrale? I rischi di alterare l'equilibrio tra rappresentanza e partecipazione. – 4. Limiti di proponibilità: conformità a Costituzione ed omogeneità. – 4.1. Segue: gli altri limiti di ammissibilità del *referendum*. – 5. *Il quorum strutturale*. – 6. La legge popolare nel sistema delle fonti. – 7. Brevi considerazioni finali: dubbi sugli effetti applicativi dell'iniziativa indiretta.

Suggerimento di citazione

V. DE SANTIS, *L'iniziativa popolare rinforzata* in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al Convegno “La legislatura del cambiamento alla ricerca dello scettro”, svoltosi il 20 marzo 2019 presso l'Università degli Studi di Camerino.

** Ricercatrice confermata di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Napoli Parthenope.
Contatto: valeria.desantis@uniparthenope.it

1. Considerazioni introduttive il modello prescelto nel progetto di riforma

Il disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa popolare attualmente all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato (A.S. n. 1089), approvato in prima deliberazione alla Camera dei deputati il 21 febbraio 2019 (A.C. n.1173)¹, intende rafforzare l'iniziativa legislativa popolare, introducendo l'istituto dell'iniziativa popolare *indiretta*, ovvero, un'iniziativa legislativa popolare che, a certe condizioni, può essere sottoposta all'approvazione da parte del corpo elettorale tramite *referendum*².

Pur essendo molto ridimensionato rispetto a quanto più radicalmente prospettato nel proprio programma dal *Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta* all'inizio della XVIII Legislatura³, il progetto è destinato ad incidere sull'intero ordinamento costituzionale perché altera l'equilibrio esistente tra rappresentanza e partecipazione e modifica il sistema delle fonti. Le potenzialità dell'iniziativa popolare sono peraltro particolarmente evidenti se si tiene presente il quadro di riforme costituzionali proposte dal Governo attualmente in carica. In particolare, il progetto di riduzione del numero dei Parlamentari, già approvato in prima deliberazione da entrambe le Camere⁴, dimezzando il numero dei parlamentari, innalza il rapporto tra singolo parlamentare e numero di cittadini rappresentati e potrebbe avere l'effetto di comprimere

¹ A.C. n. 1173 "Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare", on. D'Uva primo firmatario, approvato in prima lettura alla Camera dei deputati il 21 febbraio 2018 con il nuovo titolo "Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum". L'esame di tale progetto è stato abbinato in Commissione affari costituzionali della Camera a quello presentato da parlamentari del gruppo del Partito democratico alla Camera, A.C. n. 726 XVIII Legislatura recante, "Modifica all'art. 71 della Costituzione, concernente l'iniziativa delle leggi e l'introduzione del referendum propositivo", primo firmatario on. Ceccanti, presentata il 13 giugno 2018. Diversamente dal progetto di maggioranza, l'A.C. n. 726 alla mancata approvazione dell'iniziativa popolare collega lo svolgimento di un *referendum* consultivo e non approvativo.

² E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, Jovene, Napoli, 1958, 77-78; M. DELLA MORTE, *Gli istituti di partecipazione nei nuovi Statuti regionali: l'iniziativa legislativa popolare*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, II, Jovene, Napoli, 2008, 835 e ss.; N. RODEAN, *Iniziativa (legislativa) popolare. Profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo*, Franco Angeli, Milano, 2014, 17 e ss.

³ Nell'audizione innanzi alle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato, tenutasi il 24 giugno 2018, nell'espone le proprie linee programmatiche, il Ministro Fraccaro, *Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta*, esprimeva l'intenzione di modificare radicalmente l'istituto referendario mediante l'introduzione del *referendum* confermativo (di una legge già approvata dal Parlamento), dell'iniziativa popolare diretta, nonché del *referendum* costituzionale obbligatorio. Su questi aspetti, sia consentito un rinvio a V. DE SANTIS, *Iniziativa popolare indiretta e referendum propositivo: resoconto e qualche riflessione a margine della proposta di revisione dell'art. 71 della Costituzione A.C. n. 1173 XVIII Legislatura*, in *Osservatorio Aic*, 3, 2018.

⁴ A.S. nn. 214-515-805-B, "Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei deputati e dei senatori", approvato, in sede di prima deliberazione, dal Senato della Repubblica il 7 febbraio 2019, approvato, senza modificazioni, in sede di prima deliberazione, dalla Camera dei deputati il 9 maggio 2019.

la funzione rappresentativa, accentuando al contempo la portata del rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare⁵.

In ogni caso, prima di passare al merito della riforma e all'analisi delle sue potenzialità, conviene soffermarsi su una questione preliminare, ovvero, sul tipo di modello prescelto perché la soluzione prospettata costituisce una novità nell'ordinamento nazionale e, per molti aspetti, una singolarità nella comparazione con altri ordinamenti.

Nella Relazione che accompagna il progetto presentato alla Camera dei deputati (A.C. n. 1073) l'introduzione dell'iniziativa popolare indiretta viene accostata all'esperienza della Svizzera, degli Stati Uniti e, in particolare, della California. In modo un po' semplicistico, si ritiene che l'esperienza di tali ordinamenti possa costituire un punto di riferimento senza tenere conto delle profonde differenze in ordine alla forma di governo, alla ripartizione territoriale del potere, al contesto sociale e al sistema dei partiti degli ordinamenti in cui gli istituti dell'iniziativa popolare indiretta hanno ricevuto una certa diffusione.

Per quanto sia sempre indicativa, la comparazione mostra come l'istituto dell'iniziativa popolare indiretta e del connesso *referendum* approvativo trovino spazio solo nelle Costituzioni statali o regionali. Lo Stato membro e la Regione costituiscono gli enti in cui vengono sviluppate le pratiche partecipative, che, invece, non sono accolte di norma a livello nazionale. Per restare agli ordinamenti presi a modello dai proponenti, negli Stati Uniti sono gli Stati membri a disciplinare nelle proprie Costituzioni l'iniziativa popolare (diretta o indiretta) sia in materia di legislazione ordinaria sia costituzionale, mentre la Costituzione federale non prevede alcun tipo di *referendum*. A livello federale, i Padri fondatori hanno espresso una chiara ed esplicita diffidenza rispetto alla possibilità di un'influenza diretta del corpo elettorale sulla legislazione e sul governo, mentre gli Stati membri hanno sviluppato il ricorso alla decisione diretta del corpo elettorale nell'ambito delle proprie competenze ordinamentali⁶.

⁵ C. FUSARO, *Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, Contributo scritto all'istruttoria legislativa alle proposte di legge cost. nn. 726 Ceccanti e 1173 D'Uva recanti modifiche all'art. 71 Cost. in materia di iniziativa legislativa popolare*, 5 dicembre 2018; M. LUCIANI, *Audizione - Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, 4 dicembre 2018, 1. Tale audizione e tutte le altre di seguito citate in nota sono reperibili sul sito *internet* della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

⁶ In particolare Sul punto, cfr. M. GORLANI, *Il referendum propositivo e l'iniziativa legislativa popolare: l'esempio nordamericano e la prospettiva delle Regioni italiane*, in *le Regioni*, 2008, 475. Sul punto, in part., J. MADISON, *Il Federalista* n. 10, in A. HAMILTON, J. MADISON, J. JAY, *Il Federalista*, Il Mulino, Bologna, 1997, 194-195, esprime un netto rifiuto per l'autogoverno delle piccole comunità perché gli istituti di governo popolare possono consentire di sacrificare il pubblico interesse ed il bene degli altri cittadini all'interesse della fazione dominante: solo la delega di governo ad un numero ristretto di cittadini eletti consente «di affinare ed allargare la visione dell'opinione pubblica, attraverso la mediazione». Il dato comparato è ricordato, in particolare, da: F. LANCHESTER, *Audizione Com-*

In Svizzera molti Cantoni disciplinano l'iniziativa popolare cui viene fatto ampio ricorso e, similmente, in Austria e Germania sono sempre gli enti federati (e non la Federazione) a prevedere l'esercizio dell'iniziativa popolare, collegata in vario modo al *referendum*.

L'istituto dell'iniziativa popolare indiretta è destinato a trovare sviluppo e attuazione concreta ai livelli di governo inferiori, nell'ambito dell'esercizio di competenze autonome perché la prossimità del governo regionale e l'ambito circoscritto delle competenze favoriscono lo sviluppo delle pratiche partecipative.

Solo in Svizzera l'iniziativa popolare viene utilizzata anche a livello nazionale, ma esclusivamente in materia di revisione costituzionale⁷, mentre altre esperienze non sembrano particolarmente significative in ragione dell'instabilità politica e del basso grado di democraticità degli ordinamenti che contemplano l'istituto in questione⁸.

Più vicina alla realtà politico-costituzionale italiana è la Francia che, però, adotta una soluzione molto diversa rispetto a quanto proposto in Italia dall'A.S. n. 1089. Con l'art. 11 della legge cost. n. 2008-724, in Francia è stato introdotto un *referendum* approvativo utilizzabile - a differenza di quanto previsto nel progetto in esame - solo per materie specifiche: l'organizzazione dei poteri, le riforme relative alla politica economica o sociale, la ratifica di trattati internazionali che abbiano effetti sull'organizzazione delle istituzioni e le riforme in materia di politica ambientale. Peraltro l'iniziativa popolare francese costituisce, in realtà, una sorta di rafforzamento dell'iniziativa parlamentare perché è presentata da una minoranza parlamentare (un quinto dei membri del Parlamento), deve essere sostenuta da un decimo degli elettori (ovvero da un numero molto elevato di circa 4,5 milioni di cittadini) e, se non approvata dal

missione Affari costituzionali della Camera, 6 dicembre 2018 e A. MORRONE, *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)*, 3 dicembre 2018, 6.

⁷ L'iniziativa popolare indiretta è prevista in Svizzera a livello nazionale per la revisione totale o parziale della Costituzione. A seguito della riforma costituzionale del 2003 per un breve periodo l'iniziativa indiretta è stata introdotta anche in materia legislativa ordinaria, ma tale previsione è stata espunta dal testo costituzionale con la riforma del 2009, non essendo mai stata concretamente utilizzata, su tali vicende cfr., P. MAHON, *Droit constitutionnel, I, Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure*, Helbing & Lichtenhahn, Basilea, 2014, 180-181. In generale sul funzionamento dell'iniziativa popolare in Svizzera cfr.: M. VOLPI, *L'organizzazione costituzionale*, in AA.VV. *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2004, 348 e ss.; M.P. VIVIANI SCHLEIN, *La Svizzera*, in AA.VV., *Costituzioni comparate*, Giappichelli, Torino, 2017, 148 e ss.; S. GEROTTO, *Svizzera*, Il Mulino, Bologna, 2011; A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse, I*, Stämpfli Editions, Berna, 2013, 244 e ss.; T. FLEINER, A. MISIC, N. TÖPPERWIEN, *Constitutional Law in Switzerland*, Wolters Kluwer, Berna, 2013, 77 e ss.

⁸ L'iniziativa popolare collegata al *referendum* è prevista a livello nazionale in Lituania, Slovacchia, Ungheria, Bolivia, Columbia, Perù, Uruguay e Venezuela

Parlamento, è sottoposta a *referendum* approvativo dal Presidente della Repubblica⁹.

Complessivamente sotto il profilo della comparazione, per quanto qui solo accennata, la scelta di introdurre un'iniziativa popolare indiretta, esercitabile a livello nazionale, praticamente in qualsiasi materia e sostenuta da un numero ridotto di elettori (500 mila) rappresenta un'anomalia cui si sovrappone una singolarità ulteriore, ovvero, aver aderito ad un modello che nell'ordinamento interno è previsto a livello regionale ma che è sostanzialmente rimasto sulla carta¹⁰. Quelli regionali sono istituti diversamente congegnati in cui l'iniziativa popolare viene collegata, più o meno direttamente, al *referendum*, ma si tratta di istituti sperimentati in modo talmente scarso da rendere del tutto sconosciuti gli effetti e le potenzialità dell'iniziativa popolare indiretta.

Diversamente dagli ordinamenti federali, in cui l'istituto viene utilizzato con successo proprio a livello regionale o sub-federale, in Italia manca un sostrato di esperienze e prassi particolarmente favorevoli all'eventuale accoglimento dell'istituto dell'iniziativa popolare indiretta. Il punto non è da sottovalutare in quanto, in assenza di sperimentazione, aumentano come si cercherà di evidenziare di seguito i rischi di strumentalizzare il voto popolare di cittadini, non abituati a dividersi in modo pacifico sulle scelte sottoposte alla propria decisione.

2. Le ragioni della riforma: l'iniziativa popolare in Costituzione e la crisi della funzione rappresentativa (parlamentare e partitica)

⁹ Sul punto M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, 1961 e ss. Il procedimento per l'attivazione dell'iniziativa popolare francese è peraltro piuttosto complesso, sul punto, M. GIACOMINI, *Francia: riflettendo su un "referendum" di iniziativa condivisa*, *laCostituzione.info*, 2019.

¹⁰ I *referendum* «approvativi» (previsti negli Statuti della Campania, Basilicata e Valle d'Aosta) e i *referendum* «propositivi» (previsti negli Statuti delle Province autonome di Trento e Bolzano) creano un collegamento tra l'iniziativa legislativa popolare e la consultazione del corpo elettorale. Senza entrare nelle singole specificità, si tratta di iniziative popolari indirette cui segue la sottoposizione del progetto popolare al voto, in caso di mancata adozione da parte delle Assemblee legislative. Sulla disciplina regionale in materia di *referendum* cfr. almeno: M. GALDI, *Il referendum "a contenuto positivo" nella democrazia che cambia*, in *Federalismi*, 15, 2018, 8 e ss.; S. TROILO, *Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale*, in *Federalismi*, 11, 2016; C. PETRILLO, *Il referendum c.d. propositivo nella disciplina e nell'esperienza di alcune regioni, in attesa dell'introduzione a livello regionale*, in *Rass. parl.*, 2, 2016, 245 e ss.; M. ROSINI, *Le leggi statutarie delle regioni speciali: uno sguardo alla disciplina dell'istituto referendario*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2013; M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie italiane*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, I, Jovene, Napoli, 2010, 719 e ss.; F. BIONDI, *Il referendum negli statuti regionali tra innovazione e continuità*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Cedam, Padova, 2007, 303 e ss.; M. PICCHI, *I modelli di governance regionale: rapporti regione-società civile*, in *Issirfa*, 2006, in part. 7, nonché, volendo, V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Giappichelli, Torino, 2013, 124 e ss.

L'esigenza di rafforzare l'iniziativa legislativa popolare trova diverse ragioni alcune connesse alla debolezza dell'iniziativa legislativa popolare, delineata dalla Costituzione del 1948, altre più complesse e derivanti - per così dire - dallo "stato di salute" della rappresentanza parlamentare nei sistemi di democrazia pluralista contemporanei.

Prendendo le mosse dalla disciplina costituzionale vigente conviene rammentare che nella Costituzione repubblicana non ha trovato accoglimento la soluzione di legare la presentazione del progetto di legge popolare al *referendum* approvativo. Secondo il modello dell'art. 73 co. 3 della Costituzione di Weimar, Mortati in seconda Sottocommissione ipotizzava invero di poter attribuire al *referendum* una valenza correttiva e di sprone delle decisioni del Parlamento¹¹. Tuttavia nel dibattito costituente è prevalso un atteggiamento di estrema cautela rispetto agli istituti di partecipazione diretta, percepiti come strumenti in grado di mettere a rischio la centralità del Parlamento e il ruolo di intermediazione dei partiti politici¹². Esclusa la possibilità di accogliere una consultazione collegata all'iniziativa popolare e con effetti approvativi, al *referendum* è stata attribuita una funzione di controllo e bilanciamento della rappresentanza politica, più che di partecipazione attiva alla formazione della decisione politica.

L'art. 71 Cost. non dispone alcun obbligo per le Camere di deliberare e di conseguenza le iniziative popolari nel nostro ordinamento vengono sostanzialmente ignorate; gli organi parlamentari non hanno sfruttato affatto le potenzialità dell'iniziativa popolare¹³. I regolamenti parlamentari, per loro conto, sulle iniziative popolari si limitano a prevedere un obbligo di presa in considerazione e la non decadenza dei disegni popolari a fine legislatura¹⁴. Solo di recente, nel 2017, il regolamento del Senato (e non anche quello della Camera)

¹¹ L'art. 73 co. 3 della Costituzione di Weimar stabiliva di procedere ad una votazione popolare se 1/10 degli elettori avesse richiesto una votazione popolare sulla base di un concreto progetto di legge. Solo qualora il progetto fosse approvato dal *Reichstag* senza mutamento la consultazione popolare non avrebbe avuto luogo. Sui lavori in Assemblea costituente, si vedano gli Atti II Sottocommissione, in part. Seduta del 20 gennaio 1947. Gli atti dell'Assemblea costituente si possono leggere sul sito *internet* della Camera dei deputati. Sul punto, in part., E. PALICI DI SUNI, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera sulle proposte di legge costituzionale C.726 Ceccanti e C.1173 D'Uva, di modifica dell'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa popolare*, 3 dicembre 2018, 2; G. D'ALESSANDRO, *I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati. Proposte di legge costituzionale A.C. 726 e AC 1173. Modifica dell'articolo 71 della Costituzione, Audizione informale*, 4 dicembre 2018.

¹² M. LUCIANI, *Art. 75*, in *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, I, 2, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 2005, 161.

¹³ In tal senso, in part., F. CLEMENTI, intervento alla Tavola rotonda, *Il referendum propositivo: rischi e opportunità*, Roma, Camera dei Deputati, 19 febbraio 2019, similmente, nello medesimo contesto, G. AZZARITI, S. CURRERI, *Audizione presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari Costituzionali*, 9 aprile 2019, 1.

¹⁴ Reg. Camera, art. 104, co. 4; reg. Senato, art. 74, co. 2 e 3.

ha introdotto all'art. 74, co. 3 tempi certi per l'esame in Commissione e l'iscrizione d'ufficio nel calendario dei lavori dell'Assemblea, una volta decorsi i termini per l'esame in Commissione. Tuttavia anche dopo la riforma del regolamento del Senato, che non stravolge l'istituto, la rilevanza dell'iniziativa popolare resta estremamente scarsa¹⁵. Sotto questo aspetto a prescindere dall'esito della riforma *in itinere*, una qualche forma di rafforzamento dell'iniziativa popolare sembra necessaria e, infatti, l'idea di rafforzare l'iniziativa popolare è condivisa da maggioranze diverse che, da trent'anni a questa parte, nei vari tentativi di riforma della Costituzione hanno immaginato di riformare anche l'istituto in questione¹⁶.

¹⁵ G. TARLI BARBIERI, *Osservazioni sul d.d.l. n. 1089 («Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum»)*, Memoria presentata a seguito dell'audizione presso la 1ª Commissione permanente del Senato della Repubblica, 13 marzo, 2019.

¹⁶ Il testo di revisione costituzionale Renzi-Boschi si limitava a lasciare al futuro legislatore il compito di introdurre nuovi tipi di *referendum* collegati all'iniziativa popolare ma non forniva alcuna indicazione nemmeno in merito al carattere diretto o indiretto dell'iniziativa legislativa popolare, lasciando al legislatore ogni scelta in ordine al tipo di collegamento da istituire tra l'iniziativa legislativa popolare e la consultazione referendaria. Sul punto, E. LAMARQUE, *Il referendum abrogativo e l'iniziativa legislativa popolare*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Ed. scientifiche italiane, Napoli, 2016, 172; E. CASTORINA, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi dei tradizionali istituti di partecipazione politica e riforme mancate*, in *Federalismi - Focus Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa*, 1, 2017; G. FERRI, *Le prospettive di riforma del referendum (alla luce del procedimento di revisione costituzionale in corso)*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Ed. scientifiche italiane, Napoli, 2016, 328 e ss.; E. DE MARCO, *Il referendum propositivo nell'attuale progetto di riforma della Costituzione. Aspetti problematici e spunti di riflessione*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, I, Giappichelli, Torino, 2016, 776 e ss.; M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare, quale riforma*, in *Costituzionalismo*, 2, 2016, 24 e ss. Sul Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica e la Commissione per le riforme istituzionali, in part., O. ROSELLI, *Gli istituti di democrazia diretta. Un dibattito 'Cenerentola'*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, Ed. scientifiche italiane, Napoli, 2014, 258 e ss. il progetto di riforma costituzionale del 2005, respinto dal corpo elettorale, prevedeva l'obbligo per i destinatari dell'iniziativa legislativa popolare di avviare entro termini certi l'esame delle proposte di legge di iniziativa popolare. Sul punto, in part., R. ORRÙ, *Art. 71*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, 1378. La Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali della XIII legislatura collegava direttamente l'iniziativa popolare allo svolgimento del *referendum*, sul punto cfr. M. CECCHETTI, *La disciplina generale del procedimento legislativo (artt. 91, 95 e 96)* ed E. PAPARELLA, *Referendum abrogativo e referendum deliberativo (art. 97)*, entrambi in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Giappichelli, Torino, 1998, 447 e ss. e 498 e ss. in modo ancor più stringente, la Commissione bicamerale presieduta da A. Bozzi nel 1984 fissava un termine di 18 mesi entro il quale il Parlamento si sarebbe dovuto pronunciare sull'iniziativa legislativa popolare e, decorso il quale, l'iniziativa sarebbe stata trasformata in *referendum* deliberativo. Più precisamente, se entro tale termine il Parlamento non si fosse pronunciato, se avesse respinto la proposta con una maggioranza inferiore ai due terzi dei componenti, ovvero, avesse approvato la proposta con modifiche sostanziali, l'iniziativa sarebbe stata trasformata in *referendum* deliberativo. Sul punto, in part., M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano, 2012, 145 e ss.; G. GEMMA, *Il referendum e la Commissione Bozzi*, in *Quad. cost.*, 1985, 393 e ss. Sui diversi tentativi di riforma costituzionale in

Sotto altro profilo, alla sostanziale e colpevole indifferenza dei partiti in Parlamento per l'iniziativa esercitata da parte dei cittadini si sovrappone una progressiva diminuzione della capacità decisionale del Parlamento. Il declino della partecipazione e la difficoltà dei partiti politici di svolgere una funzione di tramite (tra territori, interessi ed istituzioni) hanno determinato l'indebolimento della capacità rappresentativa delle Camere¹⁷.

Per quanto qui interessa, la difficoltà di rappresentare gli interessi dei cittadini si traduce nella tendenza del Parlamento ad evitare di intervenire su determinate questioni che toccano materie eticamente "sensibili". Pur laddove sia la stessa Corte costituzionale a richiamare la necessità dell'intervento legislativo, il Parlamento tende spesso ad evitare il confronto su temi altamente divisivi (fine vita, maternità surrogata, cittadinanza ecc.) e finisce per non dare risposte a questioni riguardanti i diritti e gli interessi degli individui.

Più le maggioranze sono instabili, più aumenta la tendenza ad evitare di affrontare la disciplina di determinate materie, finendo così il Parlamento per rinunciare alla propria funzione fondamentale, ovvero, formare la volontà popolare mediante la discussione e la pubblica deliberazione¹⁸. Evitare lo scontro su temi che riguardano più da vicino i diritti degli individui, proprio perché la loro disciplina richiede quella mediazione di cui i partiti non sono più capaci, costituisce l'indice più evidente che la crisi degli organi rappresentativi non è tanto una crisi di governabilità, ma piuttosto di capacità decisionale¹⁹.

La stessa genesi della formazione del Governo, sancita nella forma civilistica dalla stipulazione del *Contratto per il Governo del cambiamento*, sottoscritto innanzi ad un notaio dai segretari dei due partiti che compongono la maggioranza, mostra l'incapacità di dar vita ad una vera e propria coalizione, fondata in modo dialettico sulla mediazione di posizioni che vengono condivise²⁰.

materia di referendum approvativo, G. D'ALESSANDRO, *I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, cit.

¹⁷ In part. su tali temi P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2016, *passim*.

¹⁸ Su questi aspetti non si può fare a meno di rammentare C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (1928), trad. it, Giuffrè, Milano, 1984, 415, secondo il quale in Parlamento maggioranza e minoranza, attraverso la discussione dell'argomento e del controargomento, cercano la «giusta deliberazione», realizzando «la volontà complessiva del popolo attraverso la discussione razionale». In tal senso, E. BURKE, *Speech to the electors of Bristol*, in *The works of the right honourable Edmund Burke*, II, Bell & Song, London, 1882, 97.

¹⁹ Così come osservato dal Capo del dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Astrid-online*, 2019. Sul punto, G.L. CONTI, *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII Legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2018, 3 e ss.; F. LANCHESTER, *Audizione Commissione Affari costituzionali della Camera*, cit.

²⁰ Sul punto, solo accennato nel testo e anche per ulteriori e accurati riferimenti T. GUARNIER, *«Contratto di governo», azione governativa e rapporto fiduciario*, Relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Napoli, 14-15 giugno 2019, in part., 25-26, reperibile sul sito www.gruppodipisa.it.

Nell'impraticabilità della strada della discussione razionale, lo strumento contrattuale diventa il *metodo* per vincolare forze politiche ideologicamente lontane e indisponibili al compromesso.

La crisi della capacità di costruzione del consenso dei partiti politici, lontani dalla realtà sociale e sempre più istituzionalizzati, si è tradotta in un *deficit* di capacità deliberativa e decisionale degli organi rappresentativi. In questa prospettiva sembra comprensibile come il rafforzamento dell'iniziativa, sottoposta a certe condizioni al *referendum* approvativo, possa essere considerato un modo per costringere le Camere ad intervenire.

Al contempo in tutte le democrazie contemporanee, all'indebolimento della capacità decisionale si accompagna un consistente aumento del ricorso alla consultazione popolare diretta. La chiamata diretta al voto, costituisce uno strumento di legittimazione della decisione politica che consente di deresponsabilizzare le istituzioni rappresentative²¹. Si tenta di colmare il vuoto di capacità decisionale, riversando la decisione sul corpo elettorale, in particolare, laddove si tratti di decisioni complesse e "scomode" sotto il profilo politico.

L'aumento della chiamata alle urne, fatta passare in una logica politica semplificata per una "conquista" democratica, necessaria a rafforzare un Parlamento indebolito²² segna un vistoso arretramento della capacità di mediazione politica che aumenta il distacco tra cittadini ed istituzioni in un crescendo di ostilità nei confronti delle istituzioni rappresentative.

²¹ M. LUCIANI, *Referendum e forma di governo*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 7, Seminario 1996, Giappichelli, Torino, 1997, 97; M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare, quale riforma*, cit., 2-5; G. PASQUINO, *Referendum*, in *Enc. delle scienze sociali*, Ist. dell'Enciclopedia italiana, Roma, VII, 1997, 291; P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi - Focus Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa*, 1, 2017, 2 e ss.; E. DE MARCO, *Democrazia in trasformazione: i nuovi orizzonti della democrazia diretta*, ivi, 10 e ss.; G. GRASSO, *Le «Mouvement 5 Étoiles» et les défis de la démocratie représentative: à la recherche d'une notion constitutionnelle de populism?*, in *Percorsi costituzionali*, 2017, 207 e ss.

²² Nel programma del Movimento 5 Stelle emerge chiaramente l'idea della partecipazione come uno strumento che può rivitalizzare il Parlamento, in tal senso, G. GRASSO, *Le «Mouvement 5 Étoiles»*, cit., 224. In generale, sul rifiuto della mediazione politica sia consentito qui un limitato rinvio a: Y. MÉNY, Y. SUREI, *Populismo e democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2001, 148 e ss.; V. PAZÉ, *Democrazia e populismo. Tra subalternità e stupidità*, in *Teoria politica*, 2011, 327 e ss.; M. PROSPERO, *La Costituzione tra populismo e leaderismo*, Franco Angeli, Milano, 2010; L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, in *Rivista Aic*, 3, 2018; M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, ivi; A. SPADARO, *Su alcuni rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in *Rivista Aic*, 1, 2017; R. CHIARELLI, *Il populismo nella Costituzione italiana*, in ID. (a cura di), *Il populismo tra storia, politica e diritto*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2015, 177 e ss.

Di più nella sopra richiamata logica contrattuale, affidare la decisione al corpo elettorale mediante l'iniziativa popolare indiretta è un modo per vincolare le Camere ad una decisione non mediata dal dibattito parlamentare²³. In tale prospettiva, l'implementazione degli strumenti di decisione diretta del corpo elettorale, oggetto di un punto specifico del *Contratto per il governo del cambiamento*²⁴ e la stessa dinamica contrattuale dell'azione politica, condotta attraverso concessioni reciproche tra le due forze di Governo e senza una reale condivisione delle politiche adottate, costituiscono - nel loro insieme - il sintomo più evidente della tendenza a comprimere la funzione della rappresentanza politica.

Individuate alcune delle ragioni di carattere generale che, più o meno direttamente, giustificano il rafforzamento dell'iniziativa popolare, si proverà a valutare se, come ritengono i promotori²⁵, l'iniziativa popolare indiretta del progetto A.S. n. 1089 possa rafforzare la partecipazione democratica o se, al contrario, costituisca un istituto che rischia di indebolire ulteriormente le istituzioni rappresentative, esasperando la contrapposizione tra governati e governanti.

3. Il procedimento. Presentazione dell'iniziativa, ruolo dei promotori e gli effetti sull'esercizio della funzione legislativa

Il disegno di legge costituzionale A. S. n. 1089 non interviene sull'iniziativa legislativa popolare disciplinata dall'art. 71 Cost. ed esercitata da 50 mila elettori, ma stabilisce – con l'aggiunta di quattro commi – che, quando la proposta di legge è presentata da almeno 500 mila elettori, le Camere hanno un termine di 18 mesi entro i quali approvare, altrimenti, è indetto il *referendum* approvativo.

Andando a regime la riforma, i promotori avrebbero quindi due opportunità per consentire alle Camere di deliberare sul testo proposto: la prima con la presentazione di un'iniziativa che si potrebbe definire “semplice”, quella del già esistente co. 2 dell'art. 71 Cost., e l'altra che richiede un numero più ampio, ma comunque contenuto di sottoscrizioni cui potrà essere collegato l'espletamento del *referendum* approvativo. Evidentemente il significato dell'iniziativa “semplice” sarebbe destinato a mutare, diventando un modo per mettere “in

²³ E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, Relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Napoli, 14-15 giugno 2019, in part., 29-30, reperibile sul sito www.gruppodipisa.it.

²⁴ *Contratto per il Governo del cambiamento*, Movimento 5 Stelle - Lega Salvini Premier, Punto n. 20, *Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta*.

²⁵ In particolare nella Relazione di accompagnamento al progetto A.C. n. 1173 emerge l'idea che l'implementazione della consultazione popolare diretta dovrebbe costituire un argine, un correttivo rispetto al malfunzionamento di alcuni aspetti della democrazia rappresentativa.

allerta” le Camere che per scongiurare l’attivazione del secondo tipo di iniziativa dovrebbero predisporre nei Regolamenti regole realmente idonee ad assicurare l’obbligo di deliberazione in tempi certi.

L’attivazione dell’iniziativa rafforzata secondo il progetto è una fase nell’*iter* di formazione della legge; le Camere hanno un termine di 18 mesi entro il quale possono approvare il testo così come è, oppure, possono intervenire con modifiche che se non meramente formali consentono l’espletamento del *referendum*, a meno che i promotori non vi rinunzino. Si intende evitare l’adozione di una legge che stravolga i principi ispiratori o il contenuto essenziale della proposta popolare, al solo fine di evitare l’aggravamento procedurale del *referendum*. Per quanto abbia una finalità comprensibile, la disposizione apre tuttavia ad una serie di interrogativi in quanto, secondo una logica che ben poco concede all’integrazione tra rappresentanza e partecipazione diretta, il Parlamento non sembra avere molte alternative: o approva il testo così com’è, oppure, si va allo scontro, al voto popolare.

La funzione legislativa subisce una sorta di paralisi perché, una volta esercitata l’iniziativa popolare indiretta, le Camere nel corso dei 18 mesi si trovano nella condizione di poter solo apportare modifiche marginali e ad approvare il testo di legge senza poter di fatto legiferare. Sembra pericolosa l’idea che la funzione legislativa possa essere in qualche modo arrestata, magari su interi settori o materie, da parte di una minoranza di elettori semplicemente con l’esercizio dell’iniziativa indiretta. In tal senso, il meccanismo innescato potrebbe contrastare con il principio della non esauribilità della funzione legislativa che, come chiarito dalla Corte costituzionale in merito al *referendum* abrogativo, non può essere bloccata per l’intero corso del procedimento referendario. Secondo quanto precisato dal Giudice delle leggi, l’attivazione della procedura di partecipazione non può avere l’effetto di attrarre gli oggetti delle richieste di *referendum* all’esclusiva disponibilità del corpo elettorale; la Costituzione infatti non introduce «nessuna eccezione al principio di continuità della funzione e del potere legislativo», conservando sempre le Camere la loro potestà legislativa, anche in pendenza del procedimento referendario²⁶.

Sotto il profilo più prettamente procedurale, se le Camere apportano modifiche al progetto popolare occorrerà valutarne la portata (formale o meno);

²⁶ Corte cost., sent. 16 maggio 1978, n. 68, *Considerato in diritto* n. 1. Su tale pronuncia, cfr. almeno: A. DI GIOVINE, *Referendum e sistema rappresentativo: una difficile convivenza*, in *Foro it.*, 1979, V, 159 e ss.; C. MEZZANOTTE, *Procedimento di referendum e innovazioni legislative sopravvenute*, in *Giur. cost.*, 1978, 728 e ss.; A. CERRI, *Promotori, corpo elettorale, potere legislativo*, Ufficio centrale, Corte costituzionale, ivi, 626 e ss.; di recente, G. BARCELLONA, *Votare contro. Il referendum come opposizione e norma*, Franco Angeli, Milano, 2016, 73-74. Sul punto relativamente al progetto di riforma dell’art. 71 Cost., in part.: U. DE SIERVO, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, in *Osservatorio Aic*, 1-2, 2019, 236-237; S. CURRERI, *Audizione presso l’Ufficio di Presidenza della Commissione Affari Costituzionali*, 4; G. TARLI BARBIERI, *Osservazioni sul d.d.l. A.S. n. 1089*, cit., 6.

si tratta di una valutazione non semplice perché il confine tra interventi sostanziali o meramente formali può essere labile e lascia spazio all'interpretazione. La formulazione appare piuttosto ampia, ma sul punto potrebbe essere utile la giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale sulla sopravvenienza della nuova disciplina che interrompe le operazioni referendarie. In tal senso, il riferimento alla «modifica dei principi ispiratori della disciplina» e dei «contenuti normativi essenziali»²⁷ potrebbe contribuire a tracciare il confine tra modifiche sostanziali o meramente formali.

Ancor più complesso è stabilire chi possa operare tale valutazione; chi stabilisce se le modifiche apportate dalle Camere sono *meramente formali* o meno? Il disegno di legge costituzionale lascia aperta la questione e rinvia alla legge di attuazione dell'iniziativa popolare, limitandosi ad indicare all'art. 3 - a modifica dell'art. 2 della l. cost. n.1 del 1953 - che dovrà trattarsi di un «organo terzo».

La questione è delicata in quanto si tratta di una decisione carica di significato politico, traducendosi, in definitiva, nell'opportunità o meno di andare allo scontro referendario. Naturalmente la legge di attuazione chiamata a disciplinare l'esercizio dell'iniziativa popolare indiretta, dovrebbe anche riconoscere al comitato promotore la possibilità di sollevare il conflitto avverso la decisione negativa di non espletare il *referendum*.

Nella valutazione in ordine alla natura dell'intervento normativo operato dalle Camere, il progetto non prende in alcun modo in considerazione il ruolo del comitato promotore. Al contrario, in una logica di integrazione tra partecipazione e rappresentanza, nei 18 mesi in cui le Camere devono approvare il progetto popolare, il comitato promotore dovrebbe svolgere un ruolo attivo.

L'art. 1, co. 1, del disegno di legge costituzionale si limita ad affermare che il comitato promotore ha la possibilità di rinunciare al *referendum* e solo l'u.c. del medesimo articolo stabilisce che la legge, chiamata a disciplinare l'iniziativa popolare rafforzata, consente ai promotori un adeguamento dell'iniziativa popolare rispetto alla verifica delle coperture finanziarie del progetto. A parte questo riferimento, manca completamente la valorizzazione del ruolo del comitato promotore che dovrebbe invece interagire con le Commissioni parlamentari, secondo modalità proceduralizzate nei regolamenti parlamentari.

Un ulteriore indice dell'assenza di collaborazione tra promotori dell'iniziativa popolare e organi parlamentari emerge anche dal fatto che nel disegno di riforma dell'art. 71 Cost. non è prevista la possibilità che i promotori dell'ini-

²⁷ Corte cost. sent. n. 68/1978, *Considerato in diritto* n. 3. In part. su tale punto cfr.: M. LUCIANI, *Audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, 13 marzo 2019; A. MORELLI, *Il referendum propositivo: un'analisi costi benefici*, in *Federalismi*, 6, 2019, 7-8; G. TARLI BARBIERI, *Osservazioni sul d.d.l. A.S. n. 1089*, cit., 5.

ziativa rinuncino al *referendum* una volta indetto. La mancata possibilità di rinunciare al confronto fa emergere una dinamica senz'altro oppositiva, secondo la quale l'iniziativa popolare è essenzialmente diretta a celebrare il *referendum*²⁸. L'obiettivo principale dell'iniziativa sembra essere, in definitiva, andare allo scontro referendario.

Un'iniziativa popolare costruita invece secondo una logica collaborativa, come quella fase dell'*iter* legislativo volta a dare particolare impulso al procedimento legislativo, dovrebbe conferire maggiore spazio al comitato dei promotori, riconoscendo anche la possibilità di rinunciare al *referendum* e di arrivare a definire un testo concordato²⁹. Non sembra che sotto questo aspetto il disegno sia coerente rispetto alle intenzioni enunciate dai proponenti nella Relazione di accompagnamento all'A.C. n.1173, secondo i quali l'iniziativa indiretta costituisce uno strumento volto ad integrare la rappresentanza, favorendo la partecipazione. Se così effettivamente fosse, l'attivazione del *referendum* non dovrebbe essere il *fine* dell'iniziativa popolare, ma un'ipotesi eccezionale e residuale. In conclusione per quanto concerne la prima fase della presentazione dell'iniziativa, consentire la rinuncia al *referendum* già indetto e conferire un ruolo preciso ai promotori potrebbe migliorare la capacità di mediazione e la stessa funzione deliberativa delle Camere, riducendo invece il più possibile la contrapposizione diretta tra Parlamento e corpo elettorale.

3.1. Segue: *Referendum* approvativo o arbitrare? I rischi di alterare l'equilibrio tra rappresentanza e partecipazione

Il già paventato rischio di esasperare la contrapposizione tra istituzioni rappresentative e volontà popolare che l'iniziativa popolare indiretta reca comunque con sé appare particolarmente evidente nel momento successivo alla presentazione dell'iniziativa quando il Parlamento si attiva esercitando la funzione legislativa.

Rispetto al progetto presentato alla Camera dei deputati nel settembre 2018 A.C. n. 1073, è venuta meno la possibilità da parte delle Camere di proporre un testo alternativo da sottoporre al voto popolare insieme all'iniziativa popolare. Nella discussione in Assemblea, alla Camera dei deputati, si è deciso di

²⁸ A. MORRONE, *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica, Sulla proposta di legge costituzionale A.S. n. 1089 recante Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e referendum (approvata alla Camera dei deputati il 21 febbraio 2019)*, 13 marzo 2019, 12-13; M. BELLETTI, *Considerazioni sul ddl AS n. 108, recante Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, 13 marzo 2019, 6.

²⁹ A. MORRONE, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in *Federalismi*, 23, 2018, 3. Sulla necessità di coinvolgere il comitato dei promotori, G. L. CONTI, *Il futuro dell'archeologia*, cit., 12; G. TARLI BARBIERI, *Osservazioni sulle p.d.l. n. 726 e 1173 (iniziativa popolare e referendum)*, *Audizione presso la 1° Commissione permanente della Camera dei deputati*, 4 dicembre 2018, 9.

evitare la contrapposizione aperta tra i due progetti in quanto il ballottaggio avrebbe esasperato la competizione tra il testo parlamentare e quello popolare, aumentando lo scontro plebiscitario e conferendo al *referendum* una funzione arbitrale.

Pur superato il ballottaggio, la contrapposizione tra i due testi in qualche misura è inevitabile essendo chiamato il corpo elettorale ad esprimersi sul testo proposto dai cittadini quando il Parlamento non lo abbia approvato o vi abbia apportato modifiche sostanziali. Infatti se la proposta popolare non viene approvata, è sottoposta a promulgazione la proposta approvata dalle Camere (art. 1, co. 1 del disegno di legge cost.). Pur indirettamente, il voto popolare consiste in una scelta arbitrale tra due testi e tale evenienza emerge in modo chiaro dall'u.c. dell'art. 1 del disegno di legge costituzionale che conferisce alla legge di attuazione dell'iniziativa popolare il compito di individuare le modalità per assicurare «eguale conoscibilità» della proposta di iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente.

L'esistenza di una sorta di ballottaggio indiretto tra due discipline alternative pone, peraltro, non pochi interrogativi in ordine al rispetto della libertà del voto e della libertà di informazione. Prima di tutto, laddove si tratti di interventi complessi e articolati è difficile che il voto popolare possa essere consapevole e sarebbe necessaria una particolare attenzione non solo alla «conoscibilità» dei due testi, ma ad un'attenta informazione (e formazione) da fornire ai cittadini, affinché costoro possano esprimere una valutazione consapevole³⁰. Sotto quest'ultimo profilo sono peraltro particolarmente evidenti i rischi che l'opinione degli elettori venga indirizzata mediante l'uso ancora troppo poco regolato e trasparente dei *social network* e, in generale, dei mezzi telematici ed informatici di comunicazione che consentono facilmente di “profilare” l'utente/elettore e quindi, probabilmente, anche di condizionarne la formazione delle opinioni³¹.

³⁰ E. PALICI DI SUNI, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera sulle proposte di legge costituzionale C.726 Ceccanti e C.1173 D'Uva, di modifica dell'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa popolare*, cit., 4; P. CARNEVALE, *A proposito del disegno di legge costituzionale AS n. 1089, in tema di revisione degli artt. 71 e 75 della Costituzione. Prime considerazioni*, in *Osservatorio Aic*, 1-2/2019, 196.

³¹ In part. sottolineano i rischi derivanti dall'uso dei mezzi di comunicazioni informatici: A. ANZON DEMMIG, *L'iniziativa popolare "indiretta" (c.d. referendum propositivo) nel progetto di legge costituzionale in itinere*, in *Forum costituzionale*, 2019, 3; D. PORENA, *1° Commissione Permanente del Senato della Repubblica (Affari Costituzionali), Audizione del 12 marzo 2019 nell'ambito dell'esame del Disegno di legge costituzionale 1089, recante Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, cit., 6-7. Sul tema cfr. almeno: F. PIZZETTI, *Partiti politici e nuove tecnologie*, in *Federalismi*, 21, 2008; G. DI COSIMO, *Personale e digitale: le metamorfosi del partito*, in *Forum costituzionale*, 2019; M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Dir. dell'informatica e dell'informazione*, 2015, 275 e ss.; F. CHIUSI, *Critica della democrazia digitale. La politica 2.0 alla prova dei fatti*, Codice edizioni, Torino, 2014; F. DI MASCIÒ, *Democrazia elettronica: insidie, illusioni, prospettive*, in

Inoltre, essendo il testo popolare alternativo rispetto al progetto sul quale le Camere possono essere intervenute con modifiche sostanziali, i dubbi in ordine all'omogeneità del voto sono molteplici, potendo essere il progetto popolare sul quale si vota simile, oppure, diametralmente opposto rispetto all'intervento operato nel corso dei 18 mesi dalle Camere³². Avendo ad oggetto un complesso intervento normativo, il quesito potrà facilmente essere eterogeneo e sarà difficile rispettare la libertà di voto qualora l'elettore condivida solo taluni aspetti o principi del progetto.

In questa prospettiva, la scelta - per quanto indiretta - tra il testo popolare e quello approvato dalle Camere accentua la contrapposizione tra rappresentanza e decisione del corpo elettorale, aumentando il rischio di strumentalizzazioni del voto popolare e, in definitiva, di un uso oppositivo del *referendum* spesso utilizzato nell'esperienza italiana del *referendum* abrogativo per destabilizzare l'indirizzo politico di maggioranza. In alternativa, come autorevolmente proposto in dottrina, si potrebbe limitare l'attivazione del *referendum* al solo caso in cui le Camere non si attivino e consentire invece al Comitato promotore di attivarsi proponendo il *referendum* abrogativo quando la legge adottata dal Parlamento sia difforme rispetto al progetto popolare³³.

Complessivamente sotto il profilo procedurale, considerando anche la fase della presentazione dell'iniziativa (di cui *supra* §. 3), permane una dinamica di contrapposizione tra cittadini e istituzioni rappresentative. Più che un rafforzamento della fase dell'iniziativa legislativa, la presentazione del progetto popolare sembra diretta ad andare allo scontro referendario, mentre lo svolgimento del *referendum* rappresenta il momento in cui, pur in modo indiretto, si svolge la scelta tra il testo popolare e quello parlamentare. Per questi aspetti, il procedimento immaginato non sembra completamente in linea con il concetto costituzionale di partecipazione, ancorato all'idea secondo la quale gli strumenti della partecipazione, alterando il funzionamento del principio rappresentativo, devono essere utilizzati in modo da riequilibrare (e non soppiantare)

Cyberspazio e diritto, 2005, 317 e ss.; P. MARSOCCI, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in *Rivista Aic*, 1, 2015; P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla c.d. e-democracy)*, in *Diritto e informatica*, 2003, 465 e ss.

³² A. MORRONE, *Audizione presso la Camera dei deputati*, cit., 4. In termini generali, sul limite dell'omogeneità del quesito referendario, sebbene in riferimento al *referendum* abrogativo, cfr. almeno: P. CARNEVALE, *Il «referendum» abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Cedam, Padova, 1992, 235 e ss.; M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 403 e ss.; F. PIZZOLATO, *V. SATTA, Art. 75*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 1478.

³³ P. CARETTI, *Il referendum propositivo e democrazia rappresentativa*, in *Astrid-online*, 2019, 3.

la rappresentanza³⁴. Definiti impropriamente di «democrazia diretta», gli istituti della partecipazione non appartengono ad un modello di governo diverso perché sono inseriti in un sistema di governo rappresentativo che fonda il proprio funzionamento sulla regola maggioritaria e sul meccanismo elettivo³⁵.

In definitiva e concludendo sul punto, tutti gli istituti partecipativi possono essere riformati e implementati perché svolgono l'indicazione per cui la sovranità *va esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione*, ma non è possibile accogliere soluzioni ispirate all'idea che gli istituti partecipativi possano costituire un'alternativa rispetto al sistema di governo fondato sulla delega politica.

4. Limiti di proponibilità: conformità a Costituzione ed omogeneità

Alle perplessità di ordine procedurale finora illustrate, si sommano quelle inerenti ai limiti di proponibilità dell'iniziativa popolare indiretta su ognuno dei quali si aprono interrogativi complessi. Diversamente dalla prima versione che elencava alcuni limiti specifici (come il rispetto dei diritti fondamentali e dei vincoli europei ed internazionali), il testo del disegno di legge costituzionale

³⁴ Sulla straordinarietà ed eccezionalità del ricorso alle forme di decisione popolare diretta: C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, cit., 341; P. V. ULERI, *Referendum e iniziative popolari*, in G. PASQUINO (a cura di), *Strumenti della democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2007, 42-43; N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Einaudi, Torino, 1984, 30; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, 839; G. BERTI, *La responsabilità pubblica (Costituzione e Amministrazione)*, Cedam, Padova, 1994, 60; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit., 38 e ss.; P.L. ZAMPETTI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, III, Cedam, Padova, 1973, 1482 ss.; R. TERZI, *Presentazione* a F. BORTOLOTTI, C. CORSI (a cura di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Ediesse, Roma, 2012, 11; B. PEZZINI, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, in *Dir. e soc.*, 1992, 429 e ss.; N. URBINATI, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Donzelli, Roma, 2009, 20 e ss.

³⁵ Cfr.: G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, IV ed., Il Mulino, Bologna, 1976, 156-157; F. RANIOLO, *La partecipazione politica*, Il Mulino, Bologna, 2002, 75, ma sul punto, già H. KELSEN, *La democrazia* (1926), in *Il primato del Parlamento*, trad. it., Giuffrè, Milano, 1982, 10, osservava come il modello di democrazia diretta non fosse in alcun modo «auspicabile». In particolare sull'uso improprio del concetto di democrazia diretta, almeno: M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., in part., 34 ss., nonché, di recente proprio in merito al progetto A.S. n. 1089, ID., *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, in *Osservatorio Aic*, 1-2/2019, 202. Nello stesso senso, cfr.: P. V. ULERI, *Referendum e iniziative popolari*, cit., 73; G. BERTI, *La responsabilità pubblica (Costituzione e Amministrazione)*, Cedam, Padova, 1994, 60; A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Giuffrè, Milano, 1994, in part., 43 ss.; E.W. BÖCKENFÖRDE, *Stato, costituzione, democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale* (1992), trad. it., a cura di M. NICOLETTI, O. BRINO, Giuffrè, Milano, 2006, 502 ss.; D. HELD, *Modelli di democrazia* (1987), trad. it., Il Mulino, Bologna, 2007, 29 e ss.; F. RIMOLI, *Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica*, Giappichelli, Torino, 1999, 16 e ss.; L. CANFORA, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Laterza, Roma-Bari, 2006, in part., 11 e ss.; G. PASQUINO, *Nuove teorie della democrazia?*, in ID. (a cura di), *Strumenti della democrazia*, cit., 158; A. MORELLI, *La trasformazione del principio democratico*, in *Consultaonline*, 1, 2015, 211; B. CARAVITA, *I circuiti plurali della decisione nelle democrazie moderne*, in *Federalismi - Focus Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa*, 1, 2017, 2-3.

A.C. n. 1173, approvato in prima deliberazione dalla Camera dei deputati, individua un limite generale e stabilisce che il *referendum* non è ammissibile «se la *proposta* non rispetta la Costituzione» (art. 1, co. 2).

Innanzitutto il limite di ammissibilità del *referendum* verte - in realtà - sulla costituzionalità della proposta. A differenza del *referendum* abrogativo, il giudizio operato dalla Corte costituzionale non ha ad oggetto il *quesito* referendario, ma la *proposta*. Si tratta di un controllo preventivo ed astratto che ha ad oggetto il progetto di legge popolare perché al momento della presentazione dell'iniziativa legislativa lo svolgimento del *referendum* è del tutto eventuale.

Il procedimento ideato crea una situazione delicata e destinata ad incidere sulla posizione complessivamente attribuita alla Corte costituzionale, trovandosi il giudice delle leggi a dover esercitare un sindacato di legittimità preventivo, astratto e su un progetto di legge. Infatti, la Corte costituzionale viene chiamata non su una legge ma su un progetto, anche prima della sua presentazione alle Camere, purché siano state raccolte almeno 200 mila firme. Il giudizio della Corte verte quindi su un progetto neanche definitivo perché l'iniziativa popolare è inserita nell'*iter* legislativo, all'interno del quale il Parlamento deve poter intervenire con modifiche.

La Corte costituzionale è chiamata ad esprimere un giudizio nei 18 mesi durante i quali le Camere possono decidere di approvare la legge, oppure di apportare modifiche al testo proposto dal corpo elettorale. Già compressa dall'iniziativa popolare che pone di fronte all'alternativa tra approvare il testo popolare o andare allo scontro referendario (come osservato al §. 3), la potestà legislativa delle Camere viene ulteriormente condizionata dal sindacato preventivo della Corte costituzionale che potrebbe avere l'effetto di blindare il testo dichiarato conforme a Costituzione, riducendo ancora la funzione deliberativa degli organi parlamentari.

La declaratoria di legittimità anticipata altera dunque il rapporto rispetto alle altre leggi ordinarie per le quali il sindacato è solo successivo ed espone politicamente la Corte costituzionale. D'altra parte, nonostante i paventati rischi, sembra che non vi siano molte alternative; il controllo deve essere preventivo perché la soluzione opposta, ovvero, un sindacato successivo rispetto all'espletamento del *referendum* correrebbe il rischio di contrapporre la Corte costituzionale al corpo elettorale.

Come ha affermato lo stesso giudice delle leggi in merito all'attivazione del *referendum* regionale nel procedimento di adozione dello Statuto, il controllo di legittimità deve essere preventivo rispetto al *referendum* in modo da evitare che la consultazione popolare abbia ad oggetto un atto la cui validità possa

essere successivamente negata, in tutto o in parte, dalla Corte costituzionale³⁶. In definitiva, non sembra si possa correre il rischio di uno scontro tra legalità costituzionale e legittimazione popolare.

Riguardo al sindacato preventivo, l'art. 3 del disegno di legge costituzionale (intervenedo sulla l. cost. n. 1 del 1953) attribuisce alla Corte costituzionale anche la valutazione in ordine alla conformità a Costituzione della proposta popolare *già approvata* dalle Camere. Prima dell'eventuale rinuncia dei promotori, laddove le Camere abbiano approvato il progetto popolare, con modificazioni sostanziali o meno, la Corte costituzionale viene investita comunque del sindacato preventivo, pur trattandosi di un progetto non destinato ad essere sottoposto ad approvazione mediante *referendum*.

Dal punto di vista procedimentale, non si comprende perché il progetto, approvato dalle Camere, debba essere sottoposto ad un sindacato preventivo, considerando che su di esso non si svolgerà il *referendum*. Attivare un controllo di conformità ai limiti di ammissibilità dell'iniziativa popolare prima di autorizzare il passaggio alla promulgazione non ha molto senso, in quanto in tal caso le Camere hanno discusso e approvato un'iniziativa popolare fatta propria dagli organi parlamentari con un ordinario procedimento legislativo. Il controllo preventivo mette in discussione e *bypassa* la decisione del Parlamento, senza che vi sia alcuna ragione valida per anticipare il sindacato della Corte costituzionale.

Per quanto concerne invece il profilo sostanziale, il controllo preventivo estende i limiti di ammissibilità dell'iniziativa popolare alla legge parlamentare. Questo effetto pone più di un interrogativo, non tanto in merito alla generale conformità a Costituzione, ma piuttosto in relazione all'altro requisito di ordine generale, ovvero, il rispetto dell'omogeneità, richiesto dall'art. 1 co. 2 del progetto di riforma quale ulteriore condizione di ammissibilità della proposta di iniziativa popolare.

Prima di tutto, emerge il problema di interpretare l'esatta portata del limite dell'omogeneità che la Corte costituzionale ha imposto come condizione di proponibilità del *referendum* abrogativo (con la sent. 2 febbraio 1978, n. 16), ma la cui nozione resta largamente indeterminata. Inoltre se per l'iniziativa popolare può essere ragionevole richiedere il rispetto del vincolo dell'unitarietà della materia disciplinata, perché tale iniziativa è potenzialmente destinata ad essere sottoposta al quesito referendario, altrettanto non vale per l'iniziativa popolare che le Camere abbiano fatto propria. Diventa infatti oggettivamente

³⁶ Corte Cost., sent. 3 luglio 2002, n. 304, punto n. 2 del *Considerato in diritto*. Sul punto, in part., A. CARDONE, *Il controllo di costituzionalità sugli statuti regionali. Le lacune del legislatore e la supplenza della Corte costituzionale*, in *Ist. fed.*, 2002, 655 e ss.; S. MANGIAMELI, *La nuova potestà statutaria delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2002, 2358 e ss.; F. MANNELLA, *Sul controllo preventivo di legittimità costituzionale degli statuti regionali, nota a sentenza n. 304/2002 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2002, 2221 e ss.

difficile imporre alla legge parlamentare il requisito dell'omogeneità, non costituendo, di per sé, l'eterogeneità normativa un vizio sindacabile, in grado di invalidare la legge³⁷.

4.1. Segue: gli altri limiti di ammissibilità del *referendum*

Oltre all'omogeneità e alla generale conformità a Costituzione, il disegno di legge costituzionale A.C. n. 1173 - A.S. n. 1089 stabilisce che il *referendum* non è ammissibile se la proposta è ad iniziativa riservata, se richiede una procedura o una maggioranza speciale per la sua approvazione, ma anche se presuppone intese o accordi. In particolare mentre gli altri limiti sono del tutto comprensibili, il riferimento alle *intese* e agli *accordi* sembra piuttosto generico e potrebbe ampliare di molto le materie che finiscono per essere sottratte all'iniziativa popolare. In merito agli aggravamenti procedurali, la Costituzione fa riferimento, di norma, alle *intese* strette tra lo Stato e le rappresentanze delle rispettive confessioni religiose (art. 8 Cost.) e all'*intesa* tra lo Stato e la Regione interessata ad ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (116, co. 3 Cost.).

Il disegno di legge costituzionale in questione aggiunge alle *intese* l'ulteriore riferimento agli *accordi* che potrebbero costituire un limite nuovo, potenzialmente più ampio e indeterminato. Si pensi, in particolare, a tutti i casi in cui la legittimità dell'intervento normativo statale è subordinata al raggiungimento di accordi tra Stato e Regioni e, quindi, a tutte quelle ipotesi di interferenza o sovrapposizione di competenze in cui l'esercizio della funzione normativa presuppone il rispetto della leale collaborazione³⁸. In questa prospettiva, in effetti, potrebbero essere molte le materie sottratte alla proponibilità dell'iniziativa popolare, in ragione di esigenze, più o meno giustificate, di coordinamento tra livelli di governo.

Il limite ulteriore di proponibilità, quello che crea più problemi anche di carattere procedurale, consiste nell'inammissibilità del *referendum* laddove esso non provveda «ai mezzi per far fronte ai nuovi e maggiori oneri che essa importi». È difficile immaginare che il comitato promotore abbia le competenze per stabilire quali siano i capitoli di spesa ai quali attingere per garantire la necessaria copertura finanziaria della legge. D'altra parte non si può ritenere che all'iniziativa popolare siano sottoponibili solo gli interventi normativi che “non costano”; non c'è bisogno di ricordare come non solo i diritti a presta-

³⁷ Sul punto in part. M. LUCIANI, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, cit., 201 e ss.; G. GRASSO, *Audizione resa il 10 aprile 2019, presso la 1° Commissione (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 1089, “Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum”*, 3.

³⁸ Questo aspetto è stato sottolineato in part. da A. STERPA, intervento alla Tavola rotonda, *Il referendum propositivo: rischi e opportunità*, Roma, Camera dei Deputati, 19 febbraio 2019.

zione, ma l'esercizio di tutti i diritti può (anche in modo indiretto) essere economicamente condizionato o può produrre effetti economici. Il disegno di legge costituzionale prende atto, in parte, della difficoltà per i promotori di individuare le necessarie coperture e prevede (all'u.c. dell'art. 1) che la legge chiamata a disciplinare l'iniziativa popolare indiretta indichi le modalità di verifica dei mezzi per fare fronte a nuovi o maggiori oneri e le procedure relative all'eventuale adeguamento da parte dei promotori.

Si deve quindi ipotizzare che un organo tecnico debba coadiuvare il comitato dei promotori. La legge di attuazione dell'iniziativa popolare indiretta potrebbe affidare tale compito all'Ufficio parlamentare per il Bilancio o alla Corte dei Conti in modo da garantire che la legge sia accompagnata da una relazione finanziaria sottoscritta, appunto, da un organo che abbia le competenze per individuare le necessarie coperture. Del resto, laddove richiesto dalle Commissioni parlamentari competenti, il Presidente della Corte dei conti già esercita un controllo di carattere preventivo sulle conseguenze finanziarie che derivano dalla conversione in legge dei decreti legge o dall'adozione del decreto legislativo (art. 16, co. 2, l. n. 400 del 1988)³⁹.

Complessivamente, occorre tenere presente che la proposta di riforma dell'art. 71 Cost. non è stata coordinata con i limiti entro i quali proporre *referendum* abrogativo e ciò potrà determinare una forte alterazione nell'uso dell'istituto abrogativo. A fronte della possibilità di esercitare l'iniziativa legislativa in positivo, non avrebbe molto senso utilizzare il *referendum* abrogativo quando lo stesso numero di proponenti (500 mila) ha la possibilità di "legiferare" con l'iniziativa popolare. Peraltro la non coincidenza dei limiti potrebbe permettere di aggirare i vincoli di cui al co. 2 dell'art. 75 Cost., consentendo di proporre l'iniziativa addirittura in materia tributaria, facilmente strumentalizzabile sul piano politico e con effetti economici potenzialmente destabilizzanti.

Per quel che riguarda le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali⁴⁰, in assenza di un espresso divieto, sarebbe possibile attivare l'iniziativa popolare sui trattati *conclusi ma non ratificati*. Naturalmente in tal caso il Parlamento potrebbe interrompere in qualsiasi momento la procedura, decidendo di autorizzare la ratifica. Tuttavia si può immaginare la tensione politica

³⁹ In tal senso G. TARLI BARBIERI, *Osservazioni sulle p.d.l. n. 726 e 1173 (iniziativa popolare e referendum)*, cit., 8, ricorda inoltre l'art. 17, co. 9 della l.n. 196 del 2000 secondo il quale la Corte dei conti trasmette ogni 4 mesi una relazione al Parlamento sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Nella medesima relazione la Corte dei conti riferisce sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nei decreti legislativi emanati nel periodo considerato e sulla congruenza tra conseguenze finanziarie di tali decreti e le norme di copertura recate dalla legge di delega.

⁴⁰ Sul punto L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, cit., 9, se il trattato è già stato ratificato, naturalmente l'iniziativa non è attivabile, perché un'iniziativa meramente abrogativa è impossibile, del pari, se il trattato non è ancora concluso l'iniziativa popolare non sarebbe utilizzabile.

che scaturirebbe a seguito dell'attivazione da parte dei promotori volta ad evitare la ratifica, con tutto ciò che comporta la raccolta delle firme e l'apertura della campagna referendaria. Le Camere si troverebbero in una posizione difficile; sarebbero costrette ad attivarsi per ratificare ed evitare il *referendum*, ma potrebbero anche spaccarsi al loro interno ed utilizzare in modo indiretto il peso politico dell'iniziativa legislativa popolare per evitare di recepire il trattato già concluso.

In verità se si ritiene che, come avviene in altri ordinamenti, il corpo elettorale si debba pronunciare laddove lo Stato concluda trattati di natura politica mediante i quali si realizzano "cessioni di sovranità", con tutti i rischi che ne conseguono, occorre procedere consapevolmente mediante una modifica dell'art. 80 Cost.⁴¹ altrimenti c'è il rischio di una contrapposizione indiretta, ma non meno esacerbata tra corpo elettorale e Assemblea.

In definitiva, riguardo alle leggi tributarie e ai trattati conclusi, ma non ratificati, per evitare iniziative demagogiche e per sfuggire al pericolo di attrarre l'istituto verso un uso plebiscitario e populista, l'unica soluzione coerente sarebbe estendere all'iniziativa popolare i limiti previsti per il *referendum* abrogativo e la relativa interpretazione, consolidata nella giurisprudenza costituzionale.

5. Il quorum strutturale

La proposta di *referendum* secondo il disegno di legge costituzionale (A.C. n. 1173 - A.S. n. 1089) è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi purché superiore ad un quarto degli aventi diritto al voto e il medesimo *quorum* strutturale viene esteso al *referendum* abrogativo (art. 2, disegno di l. cost.). Nella discussione parlamentare la questione del *quorum* che aggancia iniziativa popolare e riforma del *referendum* abrogativo ha costituito un punto controverso e dibattuto. La prima versione del progetto A.C. n. 1173, non prevedeva alcun *quorum* strutturale e slegava dunque la validità della consultazione referendaria rispetto al numero dei votanti. Durante la discussione in Aula alla Camera dei deputati la soluzione è stata attenuata mediante una soluzione intermedia secondo la quale entrambe le consultazioni referendarie sono valide se partecipa almeno un quarto degli aventi diritto al voto.

La soluzione di compromesso adottata sembra opportuna, sebbene sul punto la Commissione di Venezia nel Codice di buona condotta sul *referendum*

⁴¹ M. VOLPI, *Camera dei deputati: audizione di fronte alla I Commissione (affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e degli interni) sulle proposte di legge costituzionali C. 726 e C. 1173 di modifica dell'art. 71 della Costituzione*, 3 dicembre 2018, 6.

del 2006 sconsigliò vivamente l'introduzione del *quorum* strutturale che «assimila gli elettori che si astengono a quelli che votano no»⁴². Di certo, in termini generali il *quorum* strutturale avvantaggia i sostenitori del “no” i quali, con l'appello all'astensione, hanno un'arma che «altera le regole della partecipazione»⁴³. Il *quorum* sposta l'attenzione del dibattito in quanto i sostenitori del “sì” hanno come preoccupazione prioritaria quella di spingere i cittadini a votare, mentre in assenza di *quorum* i sostenitori di entrambe le opzioni sono parimenti costretti a concentrarsi sulle proprie rispettive ragioni, aumentando la conoscenza e la diffusione delle informazioni⁴⁴.

Tuttavia pur restando alla sola esperienza referendaria italiana, c'è da considerare che quando una questione è stata realmente rilevante e sentita nel contesto sociale e politico il *quorum* è sempre stato raggiunto senza particolari difficoltà. Occorre anche tenere presente che in assenza di *quorum* strutturale con il *referendum* approvativo la creazione di una legge sarebbe affidata ad una minoranza di cittadini e ciò creerebbe non poco squilibrio, essendo il Parlamento l'organo investito della funzione rappresentativa da un numero ben più consistente di cittadini.

Per queste ragioni, nonostante le indicazioni della Commissione di Venezia, è senz'altro opportuna la soluzione di compromesso che bilancia l'esigenza di garantire la serietà della consultazione e di non assecondare l'astensionismo. In tal senso, del resto, la Corte costituzionale ha avallato la decisione di alcune Regioni che nella seconda stagione statutaria hanno ridotto significativamente il *quorum* di partecipazione (Lombardia, Basilicata) oppure, lo hanno reso flessibile, legandolo alla maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali (Toscana, Valle D'Aosta)⁴⁵. Adegamenti del genere - anche a parere della Corte

⁴² Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, Commissione di Venezia, *Codice di buona condotta sui referendum*, Adottato dal Consiglio per le Elezioni Democratiche nel corso della 19a riunione (Venezia, 16 Dicembre 2006) e dalla Commissione di Venezia nel corso della 70a sessione plenaria (Venezia, 16-17 Marzo 2007), 14-15 e 23-24.

⁴³ A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, Bologna, 2003, 244.

⁴⁴ Sugli effetti negativi derivanti dalla previsione del *quorum* strutturale, cfr.: G. BRAGA, *Referendum abrogativo: se l'astensionismo è legittimo, a seggi aperti i dati sull'affluenza non devono essere resi noti*, in *Costituzionalismo*, 2, 2005; H. HERRERA, A. MATTOZZI, *Quorum and turnout in referenda*, in *Journal of the European Economic Association*, 2010, 8, 838 e ss.; L. AGUIAR-CONRARIA, P.C. MAGALHÃES, *How quorum rules distort referendum outcomes: evidence from a pivotal voter model*, Working Paper, 17/2009, Núcleo de Investigação em Políticas Económicas Universidade do Minho, in www.nipe.eeg.uminho.pt.

⁴⁵ Lo Statuto della Lombardia richiede un *quorum* dei 2/5 del corpo elettorale (art. 51, co. 6); quello della Basilicata considera valido il *referendum* se partecipa alla consultazione almeno il 33% degli aventi diritto al voto (art. 18, co. 6), lo Statuto della Toscana richiede la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali (art. 75, co. 4). La recente legge della Valle D'Aosta n. 3 del 2017, ha abbassato il *quorum* al 50% del numero dei votanti alle elezioni regionali precedenti. Sul punto, A. PERTICI, *Art. 75*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della regione Toscana. Com-*

costituzionale - non sono irragionevoli, incontrando l'esigenza di calibrare il *quorum* rispetto alla variabilità dei flussi elettorali e al crescente tasso di astensionismo⁴⁶.

6. La legge popolare nel sistema delle fonti

Introducendo una legge che può essere approvata direttamente dal corpo elettorale, il progetto di riforma dell'art. 71 Cost. introduce un canale ulteriore di produzione legislativa, alternativo rispetto all'esercizio della funzione legislativa esercitata collettivamente dalle due Camere. Diversamente rispetto al *referendum* abrogativo che ha un effetto normativo indiretto, l'iniziativa collegata al *referendum* approvativo conferisce un potere normativo positivo che concorre con quello ordinario delle Camere a definire la funzione legislativa⁴⁷, sollevando complessi interrogativi procedurali e di collocazione della legge "popolare" nel sistema delle fonti.

Procedendo con ordine, la legge approvata dal corpo elettorale deve essere promulgata, tuttavia sembra difficile che il Presidente possa esercitare il proprio potere di rinvio. Il progetto non regola questo punto, ma nel caso in cui il Presidente chiedesse il riesame il rinvio potrebbe essere solo alle Camere, le quali, però, dovrebbero rispondere alla richiesta presidenziale su un testo da loro non approvato. Appare evidente quindi che il rinvio alle Camere è da escludere, altrimenti la richiesta presidenziale di riesame potrebbe diventare un modo per mettere in discussione o aggirare la decisione popolare, innescando un'aperta contrapposizione tra Camere e decisione popolare. L'approvazione della legge mediante *referendum* muta il sistema delle fonti ed è destinata a trasformare il ruolo svolto dal Presidente nell'*iter* di formazione della legge, profilando l'esistenza di una legge promulgata ma non sottoponibile a riesame.

L'altro problema derivante dall'approvazione della legge mediante *referendum* e, per ora, non affrontato consiste nella posizione che la legge approvata dal corpo elettorale è destinata ad acquistare nel sistema delle fonti. Una volta adottata mediante *referendum* approvativo, la legge - al pari di qualsiasi altra fonte primaria - potrà essere impugnata innanzi alla Corte costituzionale. Infatti il sindacato preventivo di conformità a Costituzione riguarda il progetto iniziale che potrebbe essere stato successivamente modificato dalle Camere.

mentario, Giappichelli, Torino, 2005, 396; M. ROSINI, *Le ultime battute della seconda stagione statutaria: prime note sul nuovo Statuto della Regione Basilicata*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2016, 18; G. M. SALERNO, *Referendum abrogativo e partecipazione popolare*, in *Il Filangieri*, 2006, 92 e ss.

⁴⁶ Sent. 2 dicembre del 2004, n. 372, punto 8 del *Considerato in diritto*.

⁴⁷ A. MORRONE, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, cit., 2.

Inoltre, pur in assenza di modifiche parlamentari, nella prassi applicativa potrebbero emergere dubbi di legittimità che nel progetto iniziale non sono stati ravvisati.

Più complesso è invece individuare i limiti che possono essere opposti al legislatore ordinario. Naturalmente l'esercizio dell'iniziativa popolare non può paralizzare la funzione legislativa del Parlamento, anzi, lo scopo dell'iniziativa dovrebbe consistere proprio nell'indurre le Camere ad intervenire in una determinata materia, costituendo il voto - per così dire - una *extrema ratio*.

La legge approvata con *referendum* deve poter essere modificata con legge ordinaria, ma d'altra parte se il Parlamento non è riuscito ad evitare il *referendum* non può subito dopo porre nel nulla la volontà popolare. In questo senso la Corte costituzionale già dal 1990⁴⁸ e, da ultimo, con la sent. 20 luglio 2012, n. 199 ha affermato che il legislatore può intervenire nella materia oggetto di *referendum*, ma non può far rivivere la normativa abrogata.

L'approvazione della legge da parte del corpo elettorale sottrae al titolare della funzione legislativa la legittimazione a porre nel nulla l'esito del *referendum*. Tuttavia ciò non significa che il *referendum* cristallizzi la volontà popolare, precludendo in termini assoluti l'intervento del legislatore. Il divieto di ripristino formale e sostanziale della disciplina preesistente vige fin tanto che non si verifichi un mutamento del «quadro politico» o della «situazione di fatto»⁴⁹. Anche il Codice di buona condotta sul *referendum* del 2006 della Commissione di Venezia raccomanda, all'art. 20, di evitare interventi emendativi e di ripristino entro un arco temporale di almeno un anno dalla consultazione referendaria⁵⁰.

Il legislatore non può tradire la volontà popolare, ma d'altra parte qualsiasi tipo di limite nei confronti del legislatore futuro, con conseguente rafforzamento della forza passiva della legge approvata con *referendum*, dovrebbe es-

⁴⁸ Corte cost., sentt.: 4 febbraio 1993, n. 32 e 33 e 9 ottobre 1990, n. 468, nonché ord. 9 gennaio 1997, n. 9. Su tali pronunce, in part., G. FERRI, *Abrogazione popolare e vincolo per il legislatore: il divieto di ripristino vale finché non intervenga un cambiamento del «quadro politico» o «delle circostanze di fatto»* in *Giur. it.*, 2013, 275 e ss.

⁴⁹ Sent. n. 199/2012, punto n. 5.2.2. del *Considerato in diritto*. Sul punto cfr. almeno: R. PINARDI, *Volontà referendaria e legislazione successiva tra regime formale e forza politica della pronuncia popolare abrogativa*, in *Giur. cost.*, 2012, 2892 e ss.; M. DELLA MORTE, *Abrogazione referendaria e vincolo del legislatore nella sentenza 199 del 2012*, in *Forum costituzionale*, 2012; P. CARNEVALE, *Il vincolo referendario di non riproduzione della normativa abrogata fra giurisprudenza costituzionale e dottrina. Qualche riflessione alla luce della sentenza n. 199 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Dir. soc.*, 2013, 405 e ss.; L. TARASCO, *Sovranità popolare ed effetti delle sentenze costituzionali*, in *Giustamm*, 2,2014; R. DICKMANN, *La Corte conferma il divieto di ripristino della legislazione abrogata con referendum*, in *Federalismi*, 23, 2012.

⁵⁰ Il punto è ricordato anche da C. PINELLI, *I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati. Proposte di legge costituzionale C. 726 Ceccanti e C. 1173 D'Uva. Modifica all'art. 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare*.

sere indicato in Costituzione. La subordinazione della legittimità dell'intervento legislativo (successivo al *referendum*) all'esistenza, o meno, di un mutamento del quadro politico o della situazione di fatto può invero costringere la Corte costituzionale ad operare una valutazione politica, soprattutto laddove il mutamento non derivi dal semplice rinnovo delle Camere, ma dal mutamento degli equilibri politici esistenti⁵¹.

L'indicazione della Corte costituzionale rende adattabile il limite imposto al legislatore e vieta solo l'immediato ritorno alla disciplina pre-esistente che disattende la volontà popolare. Rimane aperta, invece, ogni valutazione in ordine alla durata del vincolo che, di certo, non può essere illimitato, venendo altrimenti rafforzato in modo abnorme l'effetto della pronuncia popolare⁵². Per tali ragioni, i limiti all'intervento del legislatore dovrebbero essere esplicitati in Costituzione; si potrebbe prevedere, per esempio, che nella legislatura in corso non sia possibile intervenire nella materia modificando i principi ispiratori della disciplina approvata con *referendum*, o meglio, che nella legislatura in corso la modifica sia sempre possibile, ma con una maggioranza rafforzata dei componenti di ciascuna Camera⁵³.

7. Brevi considerazioni finali: dubbi sugli effetti applicativi dell'iniziativa indiretta

A questo punto dell'*iter* parlamentare di riforma dell'art. 71 Cost., è presto per trarre conclusioni che sarebbero decisamente premature. Molti aspetti problematici evidenziati verranno forse affrontati nel prosieguo dell'esame parlamentare e occorrerà anche valutare se esisteranno le condizioni politiche per proseguire nella discussione parlamentare.

Traendo le fila da quando si è provato ad illustrare, conviene soffermarsi invece sugli effetti che l'istituto nell'attuale formulazione potrebbe produrre. Contrariamente rispetto all'obiettivo enunciato dai promotori, da molte disposizioni emerge il rischio di indebolire il ruolo del Parlamento, innescando una logica oppositiva e antiparlamentare. In particolare il progetto di riforma dell'art. 71

⁵¹ In part.: A. MANGIA, *Abrogazione referendaria e leggi di ripristino*, in *Forum costituzionale*, 2013, 3; M. DELLA MORTE, *Abrogazione referendaria*, cit.; R. DICKMANN, *La Corte conferma il divieto di ripristino della legislazione abrogata con referendum*, cit., 5. Sul punto, G. FERRI, *Abrogazione popolare e vincolo per il legislatore*, cit., 7, osserva come il riferimento operato dalla Corte costituzionale al mutamento delle «circostanze di fatto», non determinabili in via preventiva, evidenzia la difficoltà di stabilire in concreto i fatti nuovi che possono mutare il contesto all'interno del quale è stata espressa la volontà popolare. Il riferimento al mutamento delle «circostanze di fatto», che rinvia ad una valutazione politica, è stato quindi utilizzato dalla Corte costituzionale al fine di invitare il legislatore ad essere molto cauto nella reintroduzione della normativa abrogata.

⁵² Sul punto in part., A. MANGIA, *Referendum*, Cedam, Padova, 1999, 317 e ss. Sulle diverse posizioni dottrinarie inerenti al problema della durata del vincolo, in part., M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 661 e ss.

⁵³ In tal senso, S. CURRERI, *Camera dei Deputati - I Commissione affari costituzionali*, cit.

Cost. non affronta una serie di questioni che sono cruciali per evitare che l'iniziativa popolare indiretta da strumento cui fare ricorso in via del tutto eccezionale diventi un modo per condizionare l'attività parlamentare con l'esercizio di iniziative popolari frequenti.

I pericoli sono molteplici; una minoranza di cittadini, costituita da promotori e da un numero sostanzialmente limitato di elettori, potrebbe utilizzare ripetute iniziative popolari con finalità ostruzionistiche, innestando una dinamica di destabilizzazione dell'indirizzo politico di maggioranza. Al contrario, la maggioranza potrebbe facilmente utilizzare l'iniziativa popolare indiretta al fine di schiacciare e delegittimare la minoranza⁵⁴, svilendo ancora di più la funzione riflessiva e di mediazione che dovrebbe caratterizzare la decisione parlamentare. Pur essendo il concetto costituzionale di partecipazione aperto e dunque permeabile anche all'esigenza di dare eventualmente impulso all'esercizio della funzione legislativa, cui il decisore politico spesso sfugge, l'istituto va calibrato perché rischia di condizionare l'esercizio della funzione legislativa e la definizione dell'indirizzo politico.

Una disciplina equilibrata dell'iniziativa indiretta richiede l'individuazione di limiti procedurali chiari che non possono essere rimessi alla legislazione di attuazione ma che andrebbero fissati in Costituzione per regolare, in particolare, il concorso di più proposte di legge popolare, il numero massimo delle proposte di iniziativa popolare e la sovrapposizione tra le diverse tipologie di consultazione popolare (referendaria e politica).

Alla legge di attuazione andrebbe invece la disciplina delle campagne referendarie e, soprattutto, il compito più delicato di ridurre, per quanto possibile, i rischi di strumentalizzazione del voto, introducendo misure volte a favorire la corretta informazione dei cittadini chiamati all'approvazione del progetto popolare. Il *referendum* si presta infatti a facili strumentalizzazioni derivanti dalla polarizzazione della scelta politica, ridotta ad un'alternativa secca tra un "sì" e un "no"⁵⁵. Il dibattito pubblico viene semplificato perché è attratto alla logica aggregante del voto, che con facilità può diventare divisiva sotto il profilo economico sociale. Anche laddove, a differenza dell'Italia, la dinamica maggioritaria è consolidata nel funzionamento del sistema politico costituzionale, il voto referendario è spesso utilizzato proprio per fomentare la contrapposizione sociale e approvare politiche tese a sfavorire determinati gruppi o incidere negativamente sui diritti delle minoranze⁵⁶. A causa del crescente tasso di astensionismo, peraltro il voto spesso non è neanche realmente rappresentativo perché

⁵⁴ F. S. MARINI, *Audizione alla Prima Commissione del Senato*, 13 marzo 2019, 3.

⁵⁵ M. COTTA, *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1979, 217. G. BERTI, *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, in *le Regioni*, 1974, 10.

⁵⁶ A titolo esemplificativo in Ungheria nel 2016 si è svolto un *referendum* sulla distribuzione di migranti nell'Unione europea, in Romania nel 2018 si è svolto un *referendum* contro il matrimonio

è espresso solo da una parte della popolazione attiva, socialmente ed economicamente avvantaggiata.

In ultima analisi, l'iniziativa popolare indiretta se non calibrata rischia di minare la coesione sociale e politica perché facendo leva su pregiudizi, paure o scarsa informazione degli elettori può favorire l'adozione della decisione non mediata, non solidale e, in definitiva, scarsamente pluralistica. Rimettere la decisione politica a frequenti pronunciamenti popolari invece di aumentare le forme dialettiche di confronto pubblico, potrebbe rivelare tutta l'impreparazione di una società divisa e, forse, non pronta ad affrontare il conflitto e a scontrarsi senza mettere a rischio la propria unità politica.

omosessuale. In Svizzera nel 2008 è stata proposta un'iniziativa popolare per l'espulsione degli stranieri; nel 2014 una contro l'immigrazione di massa e nel 2009 una contro la costruzione dei minareti. Nel 2016 nel Canton Ticino si è svolta una consultazione popolare denominata «Prima i nostri», volta ad introdurre la preferenza "indigena", in particolare nel modo del lavoro, sul tale iniziativa si veda il dossier *Svizzera È rosso l'allarme svizzero? Note sul referendum ticinese del 25 settembre 2016*, in *Federalismi*, 21, 2016; S. GEROTTO, *L'iniziativa popolare svizzera "contro l'immigrazione di massa". Qualche considerazione non del tutto "a caldo"*, in *Federalismi*, 4, 2014; G. GRASSO, *Immigrazione e integrazione: il caso della Svizzera*, in *Osservatorio Aic*, 3, 2018; P. MAHON, *L'espulsione degli stranieri nel recente referendum costituzionale svizzero*, in *Quad. cost.*, 2011, 147 e ss.; A. BARAGGIA, *Il referendum svizzero contro l'edificazione di minareti* in *Quad. cost.*, 2010, 126 e ss.; M. GORLANI, *Il referendum propositivo e l'iniziativa legislativa popolare*, cit., 488-489; S. RODRIGUEZ, *I limiti della democrazia diretta. L'iniziativa popolare nell'esperienza svizzera e statunitense, con uno sguardo all'Italia*, in *Riv. trim. dir pubbl.*, 2017, 372 e ss. Negli Stati Uniti la Corte Suprema, in *Seattle School District v. Washington*, 458 US 457 (1982), ha dichiarato incostituzionale l'iniziativa popolare già votata volta ad reintrodurre la pratica della segregazione razziale. In *Romer v. Evans*, 517 US 620 (1996) è stata dichiarata incostituzionale la disciplina approvata a seguito dell'iniziativa popolare volta a ridurre i diritti degli omosessuali. Su questi aspetti, cfr., ss.; S. BOWLER, *When is it OK to Limit Direct Democracy?*, in *Minnesota Law Review*, 97, 2012-2013, 1780; T. DONOVAN, *Direct Democracy and Campaigns against Minorities*, ivi, 1730 e ss.; P.F. GUNN, *Initiatives and Referendums: Direct Democracy and Minority Interests*, in *Urban Law Annual - Journal of Urban and Contemporary Law*, 22, 1981, 135.