

OSSERVAZIONI SUL D.D.L. A.S. N. 1089 («DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE E DI REFERENDUM»)*

GIOVANNI TARLI BARBIERI**

Suggerimento di citazione

G. TARLI BARBIERI, *Osservazioni sul d.d.l. A.S. n. 1089 («Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum»)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo è la rielaborazione dell'intervento svolto in occasione della tavola rotonda "Democrazia diretta vs. democrazia rappresentativa: un tema che torna d'attualità", tenutosi a Firenze il 13 maggio 2019 nell'ambito del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari "Silvano Tosi".

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Firenze.
Contatto: giovanni.tarlibarbieri@unifi.it

1. Per valutare i contenuti del testo introduttivo della nuova tipologia referendaria, di incerta qualificazione¹, occorre non dimenticare che esso costituisce un tassello di un più ampio disegno che comprende altri interventi a livello costituzionale e altre riforme comunque assai significative sul piano istituzionale (si pensi alla possibile, prima attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.). Occorre quindi, da una parte, sforzarsi di leggere unitariamente questo complesso processo di riforma², anche se questa analisi complessiva non appare del tutto agevole.

Infatti, in primo luogo, sul punto esistono “asimmetrie” tra le proposte indicate nel “Contratto per il governo del cambiamento” e il testo dell'audizione del Ministro Fraccaro presso le Commissioni affari costituzionali riunite di Camera e Senato del 12 luglio 2018³.

In secondo luogo, le singole parti di questo processo di riforma stanno andando incontro a diversi esiti: mentre la proposta di legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari è già stata approvata dal Senato in seconda lettura⁴; il disegno di legge costituzionale di abrogazione dell'art. 99 Cost. è attualmente all'esame del Senato in prima deliberazione⁵; viceversa, non è stata proposta alcuna proposta di revisione dell'art. 67 Cost.⁶, né alcuna proposta di legge attuativa di intese sul c.d. “regionalismo differenziato”, in quest'ultimo caso per i noti contrasti all'interno del Governo. Quanto alla proposta di legge oggetto della presente tavola rotonda, essa, dopo la prima approvazione da parte della Camera nella seduta del 21 febbraio 2019, è

¹ Qualificazione peraltro dubbia: P. CARETTI, *Il referendum propositivo: una proposta che mal si concilia con una democrazia rappresentativa*, in *www.astrod-online.it* (Astrid rassegna, n. 3/2019), pp. 1 ss.; M. LUCIANI, *“Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale”, intervento alla Tavola Rotonda AIC, Roma, 1° marzo 2019*, in *www.osservatorioaic.it*, n. 1-2/2019, pp. 201 ss. Per tutti, A. MORRONE, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in *www.federalismi.it*, 2018, n. 23, pp. 4 ss.

² M. LUCIANI, *“Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale”, cit.*, p. 201.

³ In essa infatti si allude a tematiche ulteriori, come «l'esigenza di riconsiderare la disciplina costituzionale che riserva alle Camere in via esclusiva il giudizio sui titoli di ammissione dei rispettivi componenti, nonché sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità per i parlamentari», anche se questo tema non ha ancora formato oggetto di alcuna iniziativa di riforma: Camera dei deputati, XVIII legislatura, Commissioni riunite Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (I) della Camera dei deputati, Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione del Senato della Repubblica (1^a), *Audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta, Riccardo Fraccaro, sulle linee programmatiche*, seduta del 12 luglio 2018, res. sten., p. 6.

⁴ Si tratta della proposta di legge costituzionale n. 1585-B.

⁵ Si tratta del disegno di legge costituzionale n. 1124.

⁶ Anche se sul punto il “Contratto per il governo del cambiamento” appare ambiguo, sembrando alludere all'introduzione di «forme di vincolo di mandato» il Ministro Fraccaro nell'audizione citata nella nt. 3 si è riferito al fenomeno del “transfughismo” parlamentare a eventuali modifiche migliorative alla revisione del regolamento del Senato del 2017.

all'esame della 1^a Commissione permanente del Senato (A.S. n. 1089); essa, dopo aver dedicato ben cinque sedute ad audizioni di esperti⁷; nella seduta dell'8 maggio, anche per le non poche perplessità espresse non solo dai gruppi di opposizione ma anche da esponenti della Lega, ha deciso «un supplemento di riflessione per valutare le modifiche da apportare al testo approvato dalla Camera dei deputati, tenuto conto delle osservazioni degli esperti di diritto costituzionale»⁸ che ha già portato alla presentazione e all'approvazione di alcuni emendamenti dei relatori⁹.

Ciò detto, non astrattamente, ma alla luce dei contenuti dei diversi testi, una valutazione di questo percorso riformatore deve fare seriamente i conti con le preoccupazioni di chi vede in esso una potenziale deriva antiparlamentare; preoccupazioni non “politicamente orientate” ma espressione «di un ragionamento attento e pensoso degli equilibri complessivi della forma di governo e del sistema politico». Pertanto, «i timori vanno dunque presi sul serio e possono essere dissipati solo se le singole proposte sono ricondotte a una ragionevole coerenza con l'impianto rappresentativo della nostra forma di governo»¹⁰. Non è quindi sufficiente la scelta dei riformatori, in sé condivisibile, di abbandonare la via della revisione organica della Costituzione per abbracciare quella di interventi puntuali e manutentivi; in effetti, anche revisioni circoscritte possono ben avere un impatto istituzionale assai negativo e presentare contenuti pericolosi sul piano degli equilibri istituzionali.

2. La *ratio* dell'introduzione del c.d. “*referendum* propositivo” nel nostro ordinamento è rinvenibile già nel “Contratto per il Governo del cambiamento”¹¹, e, successivamente, nel testo dell'audizione dell'on. Fraccaro presso le Commissioni riunite affari costituzionali del 12 luglio 2018, nella quale si allude alla necessità di «potenziare e rendere effettivi gli strumenti di democrazia diretta, in modo da rendere più ampia ed effettiva la partecipazione dei cittadini alla vita politica e avvicinare l'Italia alle esperienze di altri Paesi avanzati»; e ciò in quanto la democrazia diretta conferisce ai cittadini «un maggiore potere di controllo sulle attività dei rappresentanti. In particolare, favorisce l'interesse e la conoscenza dei cittadini con riguardo alle

⁷ Si tratta delle sedute del 12 marzo, 13 marzo (ant. e pom.), 9 e 10 aprile 2019.

⁸ Così l'intervento del sen. Augussoni: Senato della Repubblica, XVIII legislatura, 1^a Commissione permanente, 8 maggio 2019, sed. n. 79, res. somm. in *Boll. Giunte Comm.*, n. 187, p. 13.

⁹ Si tratta principalmente dell'emendamento 1.1000 approvato nella seduta del 23 aprile. Risulta inoltre presentato nella seduta del 9 luglio 2019, ma non ancora votato, l'emendamento 1.2000, relativo ai contenuti della legge attuativa.

¹⁰ M. LUCIANI, “*Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*”, cit., p. 201.

¹¹ In esso si afferma infatti: «Sempre allo scopo di incentivare la partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica del Paese sosteniamo l'introduzione del referendum propositivo, ossia un mezzo volto a trasformare in legge proposte avanzate dai cittadini e votate dagli stessi» (n. 20).

tematiche politiche e sviluppa un comune e condiviso senso di responsabilità, consentendo loro di acquisire maggiore dimestichezza nei confronti dell'attività legislativa. Allo stesso tempo, la democrazia diretta induce i politici a una maggiore trasparenza e contribuisce all'efficienza delle istituzioni, aumentando la loro capacità di dare risposte alle domande che provengono dalla società, accrescendo l'equità nella gestione del potere politico». Infine, sempre a detta del Ministro, la democrazia diretta farebbe da argine ad alcuni aspetti degenerativi della democrazia rappresentativa¹².

Tuttavia, le ragioni che giustificano il possibile intervento del legislatore costituzionale sono anche altre e diverse¹³.

In particolare, è da ricordare che la Commissione "Quagliariello", istituita nella scorsa legislatura, aveva auspicato l'introduzione di «più intense forme di legislazione popolare, coerenti con il principio della rappresentanza politica»¹⁴, anche per superare la prassi più recente in materia di *referendum* abrogativi che ha visto un'evoluzione problematica di questo istituto, in direzione di quesiti manipolativi.

Si dice poi da più parti che un rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare potrebbe rappresentare l'occasione per rivitalizzare tale istituto, che, come dimostrato inequivocabilmente dai dati delle ultime legislature, soffre di uno scarso rilievo sul piano istituzionale¹⁵, non arginato nemmeno da recenti interventi di riforma a livello sub-costituzionale¹⁶: in effetti, considerando il periodo dalla XIII alla XVII legislatura su un totale di 160 proposte di iniziativa popolare solo due sono state approvate; delle altre, dieci sono state assorbite e nove sono state abbinate ad altre e approvate in un testo unificato.

Le cose sono cambiate di poco nell'attuale legislatura nella quale sia alla Camera che al Senato il gruppo parlamentare di maggioranza relativa è (o dovrebbe essere) programmaticamente sensibile alle iniziative popolari: infatti delle ventiquattro proposte presentate (di cui sedici provenienti dalla legislatura precedente), una risulta approvata in via definitiva ma in

¹² Camera dei deputati, XVIII legislatura, Commissioni riunite Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (I) della Camera dei deputati, Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione del Senato della Repubblica (1^a), *Audizione*, cit., res. sten., pp. 3-4.

¹³ Così anche C. PINELLI, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa*, in *www.astrid-online.it* (*Astrid rassegna*, n. 3/2019), pp. 2 ss.

¹⁴ Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013, p. 73. Da ultimo, il testo "Renzi-Boschi" prefigurava, tra gli altri, il *referendum* propositivo, anche se con un rinvio a successive leggi costituzionali per la determinazione delle condizioni e degli effetti.

¹⁵ Per tutti, C. PINELLI, *Referendum propositivo*, cit., p. 2.

¹⁶ Sul punto, l'art. 74 del regolamento del Senato, modificato nel dicembre 2017, prevede che l'esame delle proposte di iniziativa popolare debba concludersi entro tre mesi dalla presentazione, pur mancando una sanzione in caso di inottemperanza circa tale obbligo. Anche per questo è difficile immaginare che tale revisione possa determinare novità sostanziali.

abbinamento con altre (si tratta della l. 36/2019 in materia di legittima difesa) una è stata approvata in un ramo del Parlamento (si tratta della proposta A.C. 1485 in materia di insegnamento dell'educazione civica), quattro sono all'esame della Commissione referente in prima lettura, ben diciassette sono state assegnate ad una Commissione permanente senza che ne sia iniziato l'esame, una infine è stata presentata ma non ancora assegnata.

Vi è però da chiedersi se tale perdurante sottovalutazione sia solo espressione di "sordità politica": in effetti, in non poche proposte emergono venature populistiche o comunque evidenti limiti contenutistici (tra i quali l'abbondanza di disposizioni "manifesto"), frequenti imprecisioni anche sul piano redazionale: solo per citare alcuni esempi, è sufficiente richiamare le proposte A.S. n. 3 («Introduzione del principio di ammissibilità per i referendum abrogativi sulle leggi tributarie e di ratifica dei trattati internazionali»), A.S. n. 5 («Indizione di un referendum di indirizzo sull'adozione di una nuova moneta nell'ordinamento nazionale in sostituzione dell'euro»), A.C. n. 4 («Limiti massimi degli emolumenti dovuti ai *Top Manager* di società di capitali a titolo di retribuzione e di bonus»), A.C. n. 7 («Contrasto all'indebito arricchimento delle imprese sovvenzionate con contributi pubblici in caso di sciopero attraverso modifiche alla legge 12 giugno 1990, n. 146»).

Anche per queste ragioni l'introduzione di uno strumento come il *referendum* "propositivo" deve essere apprezzata con prudenza, alla luce dell'impatto che esso potrebbe indurre tanto sul versante della forma di Stato, quanto sul versante della forma di governo.

Sul primo punto, è opinione largamente condivisa quella secondo la quale gli istituti di democrazia diretta nel nostro ordinamento rivestono un carattere integrativo e non sostitutivo o alternativo rispetto agli istituti di democrazia rappresentativa¹⁷: lo stesso Mortati, che pure in Assemblea costituente aveva proposto l'introduzione di più tipologie referendarie, successivamente ebbe ad affermare che «l'uso del *referendum* non può essere se non eccezionale» e che, tra le condizioni minime per un utile impiego di tali consultazioni, tale insigne autore annoverasse, oltre alla scelta e alla formulazione delle questioni da sottoporre al voto, tali da consentire una risposta consapevole e razionale, anche «l'esistenza di partiti organizzati capaci, ove prendano l'iniziativa del *referendum*, di assumere la responsabilità e di subire le conseguenze della favorevole o sfavorevole valutazione politica della sua opportunità, oppure, ove si oppongano invece all'iniziativa stessa, di sapere mostrare al popolo gli aspetti

¹⁷ Per tutti, L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1995, pp. 483 ss.

negativi e le disarmonie che la proposta, se accettata, introdurrebbe nel quadro degli interessi politici complessivi»¹⁸.

Proprio questa citazione dimostra la rilevanza dell'assetto e della configurazione del sistema politico¹⁹ e deve indurre almeno a qualche cautela laddove, per sostenere l'introduzione di nuovi strumenti di democrazia diretta, si invocano progetti o proposte che si collocavano in un contesto storico-politico del tutto diverso²⁰ e per questo non assimilabile al momento presente²¹.

Similmente, i richiami, pure opportuni, ad altre esperienze costituzionali debbono essere accolti con necessaria prudenza, dovendosi tenere conto delle specificità, non solo giuridiche, di ciascuna di esse²²; senza considerare che assume un rilievo decisivo tanto il livello (statale, ovvero regionale o locale) nel quale è previsto il *referendum*, quanto il tipo di atto sul quale la consultazione popolare può riferirsi, quanto, infine, l'assetto della forma di governo di un Paese.

¹⁸ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, t. II, Padova, Cedam, 1976, p. 839. Su questo punto concorda anche una parte importante della scienza politica che ha evidenziato il carattere subordinato (G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è*, Milano, Rizzoli, 1993, p. 78) ovvero complementare (D. BUTLER, A. RANNEY, a cura di, *Referendums: A comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1978, p. 226) delle consultazioni referendarie rispetto all'edificio della democrazia rappresentativa, mentre è nota l'affermazione di Friedrich secondo la quale «l'azione popolare diretta, nelle sue varie forme, serve a rafforzare l'elemento democratico. Ma se la dose è troppo forte, l'equilibrio è rotto» (C.J. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy*, Ginn, Boston, 1950, p. 808), anche perché la prassi in materia di *referendum* dimostra che talvolta esso costituisce uno strumento utilizzato per "altri" scopi, come quello di approvare o rigettare l'operato di un *leader* o di un partito che abbia promosso la consultazione (C. SCHMITT, *Volksentscheid und Volksbegehren*, Leipzig-Berlin, Gruyter, 1927, pp. 31 ss.; A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta: da chi?*, in ID., *Democrazia diretta e sistema politico*, Padova, Cedam, 2001, pp. 73 ss.).

¹⁹ È altresì da considerare che, come è stato esattamente sostenuto, l'istituto referendario, pur essendo configurato come un istituto di democrazia partecipativa dal basso, non esclude un ruolo forte dei gruppi politici organizzati o, in alcuni casi, anche dei gruppi di interesse: M. LUCIANI, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati*, 4 dicembre 2018, rinvenibile in www.astrid-online.it (*Astrid rassegna*, n. 18/2018), p. 2.

²⁰ Si pensi alle proposte della Commissione Bozzi, sulle quali A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori Riuniti, 1991, pp. 125 ss.

²¹ Anche se, per la verità, ad esempio in seno alla Commissione "D'Alema", non mancarono voci critiche assai autorevoli (penso a quella di Leopoldo Elia: cfr. *infra*, par. n. 5.2.) proprio con riferimento all'introduzione del c.d. *referendum* "propositivo".

²² Sul punto, da ultimo, E. GARCIA, E. PALICI DI SUNI, M. ROGOFF (a cura di), *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato*, Padova, Wolters Kluwer-Cedam, 2018; utili indicazioni possono trarsi anche in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum: problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, 1992; M. CACIAGLI, P.V. ULERI (a cura di), *Democrazie e referendum*, Roma-Bari, Laterza, 1994; P.V. ULERI, *Referendum e democrazia: una prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 2003.

3. Sul primo punto, sono da richiamare, perché interessanti, ancorché non molto valorizzate a livello dottrinale, le scelte in materia di istituti di democrazia diretta a livello regionale nel nostro Paese²³.

A questo proposito occorre distinguere tra le Regioni a statuto ordinario e quelle ad autonomia particolare.

Anche dopo l'entrata in vigore della l. cost. 1/1999²⁴ che, come è noto, ha valorizzato la potestà statutaria anche con riferimento agli istituti di democrazia partecipativa (Corte cost., sent. 372/2004²⁵), la generalità delle Regioni a statuto ordinario si è orientata su due tipologie referendarie già conosciute dagli statuti "di prima generazione", ovvero il *referendum* abrogativo e quello consultivo, Campania e Basilicata hanno introdotto nuove forme di consultazione popolare, simili ma non identiche, a quelle fatte proprie dal testo di revisione costituzionale attualmente all'esame del Parlamento, che peraltro non sono ancora state sperimentate nella prassi.

L'art. 15 dello Statuto della Campania prevede che cinquantamila elettori possano presentare una proposta di legge o di regolamento. Essa non può essere presentata nei sei mesi antecedenti la scadenza del Consiglio regionale e nei sei mesi successivi alla convocazione dei comizi elettorali per l'elezione dello stesso. Qualora nel termine di sei mesi dalla presentazione la proposta non sia approvata o sia approvata con modifiche sostanziali dal Consiglio, è sottoposta al *referendum* popolare.

La proposta è approvata se alla votazione referendaria partecipa la maggioranza degli aventi diritto e sia raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

²³ Sul punto, in particolare, V. De SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, Giappichelli, 2013, pp.109 ss.

²⁴ Sui tentativi di inserire tipologie ulteriori rispetto al *referendum* abrogativo e a quello consultivo sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *I referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione di cui all'art. 123 Cost.*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. I. La nuova forma di governo delle regioni*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 167 ss.

²⁵ In tale pronuncia (sulla quale sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 598 ss.) si legge infatti che «alle Regioni è consentito di articolare variamente la propria disciplina relativa alla tipologia dei referendum previsti in Costituzione, anche innovando ad essi sotto diversi profili, proprio perché ogni Regione può liberamente prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali» (*considerato in diritto*, n. 8): si tratta peraltro di una sentenza non chiarissima, poiché da un lato essa si riferisce alle tipologie referendarie previste in Costituzione e, dall'altro, alla possibilità per ciascuna Regione di scegliere, forme, modi e criteri della partecipazione popolare, sembra di capire anche in termini innovativi. La Corte ha chiarito il punto nella sent. 118/2015, affermando che «nell'esercizio dell'autonomia politica a essa accordata da tale disposizione (sentenza n. 81 del 2012), da svolgere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione (ex multis, sentenze n. 81 e n. 64 del 2015), ciascuna Regione può stabilire forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sui propri atti; può introdurre tipologie di referendum anche nuove rispetto a quelle previste nella Costituzione» (*considerato in diritto*, n. 6).

Il *referendum* non è ammesso per le leggi di bilancio, tributarie, finanziarie, di governo del territorio, di tutela ambientale e sullo stato giuridico dei consiglieri regionali, per le leggi relative ai rapporti internazionali e con l'Unione europea nonché sullo statuto e sulle leggi di revisione statutaria²⁶.

Da parte sua, l'art. 20 dello statuto della Basilicata prevede che una proposta di iniziativa popolare sia richiesta da cinquemila elettori o da più Consigli comunali che rappresentino 1/20 della popolazione di cui almeno due per ciascun ente di area vasta. Il Consiglio ha novanta giorni di tempo per approvare la proposta di legge: se la legge non è approvata o è approvato un testo che non recepisca i principi e i contenuti essenziali è indetto il *referendum* per la cui validità è previsto un *quorum* di partecipazione fissato nel 33% degli aventi diritto. Il Presidente deve promulgare la legge validamente approvata dal corpo elettorale.

Assai più prudente è lo statuto del Lazio il quale (art. 62) prevede che i soggetti titolari del potere di promuovere un *referendum* abrogativo possono presentare al Presidente del Consiglio regionale una proposta di legge regionale da sottoporre a *referendum* propositivo popolare (comma 1); qualora il Consiglio regionale non deliberi in ordine alla proposta entro un anno dalla dichiarazione di ammissibilità della relativa richiesta, il Presidente della Regione, con proprio decreto, indice il *referendum* propositivo popolare sulla proposta stessa (comma 2). L'esito della consultazione è favorevole se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto ed è stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. Entro sessanta giorni dalla proclamazione dei risultati del *referendum*, se l'esito è favorevole, il Consiglio è tenuto ad esaminare la proposta di legge sottoposta al *referendum* stesso. Nulla è detto sull'ipotesi di un'approvazione con modificazioni della proposta di iniziativa popolare.

Più interessante è l'esperienza delle Regioni a statuto speciale.

Infatti, come è noto, la l. cost. 2/2001 ha consentito alle leggi statutarie di prevedere *referendum* abrogativi, consultivi e propositivi. Quest'ultima tipologia è stata concretamente prevista, in particolare, con modalità diverse, dalle leggi statutarie del Friuli-Venezia Giulia, della Valle d'Aosta e delle due Province autonome.

In Friuli (l.r. 5/2003) il *referendum* propositivo, salve le limitazioni di cui agli artt. 4 e 7²⁷ e previo giudizio di ammissibilità di un'apposita Commissione,

²⁶ Su tale disposizione V. DE SANTIS, *Il referendum approvativo nel nuovo Statuto della Regione Campania*, in *www.federalismi.it*, 2009, n. 10.

²⁷ Essi sono riconducibili alle seguenti: a) leggi regionali istitutive di tributi ai sensi dell'art. 51 dello Statuto; b) leggi regionali di bilancio o di variazione del bilancio; c) leggi o disposizioni di legge regionale il cui contenuto sia reso obbligatorio da norme dello Statuto, di leggi costituzionali ovvero da norme statali vincolanti per il legislatore regionale o che siano meramente riprodottrici di tali norme; d) leggi istitutive di nuovi Comuni o modificative delle loro circoscrizioni o denominazioni; e)

è proposto da almeno cinquemila elettori. Decorsi otto mesi dalla deliberazione della Commissione che accerta la regolarità della richiesta, qualora il Consiglio regionale non abbia deliberato sulla proposta di legge, il Presidente della Regione indice il *referendum* sulla proposta di legge medesima. L'esito è favorevole se ha partecipato alla votazione almeno il 40% degli aventi diritto e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. Entro sessanta giorni dalla proclamazione dei risultati del *referendum*, se l'esito è favorevole, il Consiglio regionale è tenuto a esaminare la proposta di legge sottoposta a *referendum* (art. 23). Il *referendum* non produce quindi direttamente effetti vincolanti sul seguito della procedura.

Nella Provincia di Trento (l.pr. 3/2003) il *referendum* è indetto qualora lo richiedano almeno ottomila elettori (ovvero millecinquecento qualora esso abbia ad oggetto questioni che coinvolgano minoranze linguistiche).

È previsto il controllo di un organo terzo, preventivo rispetto alla raccolta delle firme, che deve avvenire entro novanta giorni dalla data di notifica della decisione dell'organo stesso.

La proposta soggetta a *referendum* è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti favorevoli validamente espressi, a condizione che alla votazione abbia partecipato la maggioranza degli aventi diritto al voto²⁸. Qualora il *referendum* abbia esito positivo, la Giunta o il Consiglio provinciale, secondo la rispettiva competenza, adottano entro tre mesi, le iniziative e i provvedimenti per l'attuazione dei risultati della consultazione.

Rispetto all'omologo istituto disciplinato dalla legge friulana, in questo caso la proposta referendaria può procedere anche indipendentemente dalle determinazioni del Consiglio.

Soluzioni più sbilanciate in favore del *referendum* sono fatte proprie dalle leggi della Valle d'Aosta e della Provincia di Bolzano.

La legge valdostana (l.r. 19/2003, modificata da ultimo dalla l.r. 17/2017) prevede che almeno il 5% degli elettori dei Comuni della Regione può presentare al Consiglio una proposta di legge di iniziativa popolare, salvo i limiti previsti dall'art. 17, mutuati dal *referendum* abrogativo²⁹. Trascorsi

leggi approvate ai sensi dell'art. 12 dello Statuto; f) leggi o disposizioni di legge regionale connesse al funzionamento degli organi statutari della Regione; g) leggi o disposizioni di legge regionale che influiscono sulla determinazione del bilancio del Consiglio regionale; h) principi e orientamenti della giurisprudenza costituzionale sulla non ammissibilità del *referendum* abrogativo di leggi statali o regionali (art. 4). Inoltre (art. 7), il quesito deve essere formulato in modo chiaro e univoco, al fine di garantire la consapevole scelta degli elettori e le disposizioni da sottoporre a *referendum* non debbono essere a contenuto reso obbligatorio da norme vincolanti per il legislatore regionale.

²⁸ È in corso di esame presso il Consiglio provinciale la modifica della legge, allo scopo di abbassare il *quorum* di partecipazione esattamente nel senso previsto dalla proposta di legge costituzionale all'esame del Parlamento.

²⁹ Ai sensi dell'art. 17 della legge, possono essere sottoposti a *referendum* abrogativo le leggi regionali, singoli articoli di esse o commi completi, o parti di essi che siano formalmente e

sessanta giorni dalla assegnazione alle Commissioni consiliari della proposta di legge senza che le stesse si siano pronunciate, la proposta di legge è iscritta all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio, il quale deve deliberare nel merito entro i successivi sessanta giorni.

Qualora il Consiglio della Valle non approvi la proposta di legge di iniziativa popolare o una legge che non recepisca i principi ispiratori ed i contenuti essenziali della proposta di legge di iniziativa popolare entro centoventi giorni, il Presidente della Regione indice, entro i successivi trenta giorni, il *referendum* sulla proposta di legge, che è approvata se alla votazione partecipa almeno il 50% del numero di votanti alle ultime elezioni regionali precedenti al *referendum* e se la risposta affermativa raggiunge la maggioranza dei voti validamente espressi. In questo caso il Presidente della Regione provvede alla promulgazione della legge.

Qualora il risultato sia contrario, la proposta non può essere ripresentata prima che siano trascorsi cinque anni dalla data di pubblicazione del risultato del *referendum* sul *Bollettino ufficiale* della Regione.

La legge della Provincia autonoma di Bolzano (l.pr. 22/2018, recante «Democrazia diretta, partecipazione e formazione politica») disciplina una vasta gamma di *referendum* e tra questi anche quello confermativo³⁰.

Quanto al *referendum* propositivo esso dà la possibilità al corpo elettorale provinciale, su iniziativa di almeno tredicimila elettori, di votare una legge che un comitato promotore ha elaborato. Il risultato della consultazione è vincolante per le istituzioni politiche

La particolarità del *referendum* propositivo in questione è che esso è del tutto svincolato da una proposta di iniziativa popolare che infatti è disciplinato in altro capo della legge.

Per la presentazione di un *referendum* sono richieste tredicimila firme, un numero invero molto alto (circa il 3% sul totale dei circa quattrocentomila elettori della Provincia).

Il *referendum* non è ammissibile se riguarda leggi tributarie e di bilancio, la disciplina degli emolumenti spettanti al personale e agli organi della Provincia

sostanzialmente qualificabili come precetti autonomi. Non possono essere sottoposte a *referendum*: a) le leggi tributarie e di bilancio; b) le disposizioni a contenuto obbligatorio o vincolato in forza di norme della Costituzione, dello Statuto speciale, nonché dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali; c) le leggi che riguardino la tutela di una minoranza linguistica; d) le leggi in materia di autonomia funzionale del Consiglio della Valle; e) le leggi di programmazione in materia urbanistica e di tutela ambientale. L'iniziativa referendaria non può essere presentata nei sei mesi antecedenti la scadenza del Consiglio della Valle e nei sei mesi successivi all'elezione del nuovo Consiglio della Valle.

³⁰ Con tale *referendum* il corpo elettorale decide se una legge già approvata dal Consiglio provinciale deve entrare in vigore o meno. Sono escluse da tale consultazione le leggi approvate con la maggioranza dei 2/3.

così come gli argomenti e norme che garantiscono i diritti dei gruppi linguistici, delle minoranze etniche e sociali.

Qualora singole disposizioni di legge da sottoporre a *referendum* siano state nel frattempo abrogate o modificate nei loro contenuti essenziali, una Commissione di controllo dichiara l'improcedibilità della consultazione. Nel caso in cui la legge o singole disposizioni di legge da sottoporre a *referendum* siano state nel frattempo abrogate parzialmente o modificate in parti non essenziali, sono sottoposte alla consultazione le disposizioni che sono rimaste in vigore o hanno subito modifiche solo marginali. In tal caso la Commissione adegua o riformula il quesito d'intesa con le promotrici e i promotori.

Il *referendum* è valido se ha partecipato al voto almeno il 25% degli aventi diritto.

Se questo, in estrema sintesi, è il quadro normativo, due considerazioni si impongono.

Sul piano delle scelte operate, fermo restando quanto si è detto circa la cautela verso la comparazione con livelli istituzionali diversi, solo poche Regioni si sono spinte in una direzione simile a quella della proposta di revisione costituzionale oggetto del presente lavoro, anche se non mancano alcune fondamentali differenze, che attengono alla percentuali di richiedenti (alta in Valle d'Aosta e nella Provincia di Bolzano, laddove il *referendum* ha, per così dire, "effetti diretti") o al tessuto dei limiti (in alcuni casi fitto: si pensi alla Campania) o al *quorum* di partecipazione, fissato in termini più elevati (così ancora la Campania) o, almeno potenzialmente più elevati (così la Valle d'Aosta), agli effetti della consultazione (non vincolanti per il Consiglio in Friuli e nella Provincia di Trento). Interessante è poi la disciplina dell'istituto fatta propria dalla Provincia di Bolzano che inverte, in favore del Consiglio, i termini di proponibilità del *referendum* (che non si può tenere se siano apportate alla proposta di legge modifiche nei contenuti essenziali).

Una seconda considerazione riguarda la prassi, che evidenzia talune serie criticità: nonostante gli sforzi di valorizzazione degli istituti di democrazia diretta da parte delle leggi statutarie, i *referendum* propositivi sono stati pochissimi, spesso disertati dagli elettori³¹, talvolta mal congegnati o discutibili: il pensiero corre tanto ai *referendum* indetti a Bolzano sulla ... legge sui *referendum* (2009) o sulla partecipazione civica (2014) quanto a iniziative che hanno evidenziato un chiaro e preoccupante sapore populistico³².

³¹Tra questi *ireferendum* valdostani del 2007 (i primi *referendum* propositivi tenutisi in Italia) che riguardavano aspetti fondamentali della forma di governo regionale (a cominciare dalla decisione in ordine all'elezione diretta della Giunta regionale).

³² Si pensi, con riferimento alla Provincia di Bolzano, al *referendum* svoltosi nel 2009 in materia di edilizia abitativa agevolata, che proponeva la precedenza della popolazione locale (peraltro essa non ha raggiunto il *quorum* di partecipazione).

4. Le interazioni della nova tipologia referendaria con la forma di governo costituiscono un aspetto molto delicato: da questo punto di vista, come accennato, comparazioni con la Conferenza elvetica sono problematiche nella misura in cui in quest'ultimo ordinamento non esiste rapporto di fiducia né l'eventualità di uno scioglimento anticipato delle Camere (e ciò anche a prescindere dalle forti diversità storiche, politiche, demografiche con l'Italia).

Viceversa, in una forma di governo parlamentare occorre interrogarsi sull'eventualità che gli istituti di democrazia diretta possano alterare anche profondamente i rapporti tra Parlamento e Governo, sia perché la valenza istituzionale del c.d. *referendum* "propositivo" è potenzialmente assai intensa, sia perché la disciplina di questo istituto, contenuta nel d.d.l. A.S. n. 1089, rischia di attivare una sorta di contrapposizione permanente tra promotori e maggioranza parlamentare su provvedimenti attuativi del – o connessi con – il programma di governo.

Peraltro anche con riferimento al *referendum* abrogativo, il problema del suo impatto nella forma di governo è stato evidente fino alla metà degli anni novanta, allorché in tre casi (1972; 1979; 1987) lo scioglimento anticipato delle Camere fu deciso anche (nel primo e terzo caso, soprattutto) per evitare consultazioni referendarie che avrebbero determinato contrapposizioni in seno alla maggioranza parlamentare³³; in altre occasioni, poi, il *referendum* è stato considerato uno strumento per misurare lo "stato di salute" del Governo³⁴. D'altra parte, sempre nello stesso tornante della storia, il ricorso massiccio all'arma referendaria fu visto con preoccupazione da quanti intravidero il rischio di una evoluzione verso una problematica "democrazia mista" o semirappresentativa³⁵ che ha avuto forse la sua più evidente epifania nei *referendum* elettorali del 1991-1993 a proposito dei quali si sono intravisti addirittura "bagliori costituenti"³⁶.

È forse per questa ragione che, nonostante il crescente rilievo degli istituti di democrazia partecipativa in molti ordinamenti³⁷, importanti democrazie

³³ P. CALANDRA, *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, in *Quad. cost.*, 1988, pp. 7 ss.; cfr. anche F. MODUGNO, *Abrogazione referendaria e scioglimento delle Camere*, in *Parlamento*, 1987, nn. 3-5, pp. 10 ss.

³⁴ Così, ad esempio, il *referendum* del 1985 sull'indennità di contingenza, o, successivamente quelli del 1995 sull'emittenza radiotelevisiva e quelli del 2011 sulle modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali e sulla determinazione della tariffa del servizio idrico integrato.

³⁵ L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit.

³⁶ C. MEZZANOTTE, *Referendum e legislazione*, testo della relazione al convegno AIC "Democrazia maggioritaria e referendum", Siena, 3-4 dicembre 1993, *paper*.

³⁷ Tra questi anche l'Unione europea nella quale è in corso una riflessione sugli istituti di democrazia partecipativa che ha portato recentemente (13 settembre 2017) la Commissione europea a proporre una modifica al vigente regolamento riguardante l'iniziativa dei cittadini europei (ICE) allo scopo di «i) rendere l'ICE più accessibile, meno onerosa e di più facile utilizzo per gli organizzatori e i sostenitori; ii) realizzare pienamente il potenziale dell'ICE come strumento per promuovere il dibattito e la partecipazione, anche dei giovani, a livello europeo, e avvicinare l'UE ai suoi cittadini»

stabilizzate non contemplano a livello costituzionale *referendum* a livello nazionale (così, ad esempio, la Germania, Belgio, Paesi Bassi) mentre altre li prevedono solo su iniziativa di organi costituzionali (così la Spagna³⁸). E d'altra parte una analisi comparatistica dimostra che quelli che prevedono *referendum* su iniziativa del corpo elettorale non necessariamente garantiscono in modo più intenso la sovranità popolare³⁹.

D'altra parte, il caso italiano dimostra come i *referendum* nazionali, proprio in vista di un loro quanto più possibile armonico inserimento nel quadro istituzionale, siano stati concepiti dai Costituenti come istituti comunque successivi a una previa decisione parlamentare, «rivelando prudenza, sì, ma anche piena consapevolezza della necessaria complessità delle regole costituzionali di distribuzione del potere in un sistema di democrazia matura»⁴⁰. Come è stato evidenziato, diversamente dal *referendum* “propositivo”, in quello abrogativo «non vi è il confronto con una nuova volontà positiva della rappresentanza, ma solo una inerzia, che, secondo logica, non costituisce un'alternativa che sia formalmente contrapposta all'iniziativa di provenienza popolare»⁴¹; in questo senso, per i Costituenti il *referendum* abrogativo costituiva una scelta preferibile rispetto all'iniziativa popolare nella sua pienezza perché «non rinnegava la normatività, ma la conteneva e la definiva, delimitando lo spazio nel quale la compartecipazione popolare alla legislazione era possibile»⁴².

5.1. Ciò detto, occorre procedere in sintesi ad alcune notazioni riguardo alla proposta di revisione costituzionale attualmente all'esame del Senato.

In premessa, rispetto alle proposte originarie⁴³, il testo approvato dalla Camera in prima deliberazione ha apportato alcune innovazioni che appaiono

(Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini europei*, 13 settembre 2019 – SWD (2017) 294 final –, Relazione, p. 3). È infatti da ricordare che la Commissione è stata censurata più volte dal Tribunale di primo grado per aver posto ostacoli ingiustificati a tali proposte.

³⁸ Fatto salvo il *referendum* obbligatorio nel caso di revisione totale della Costituzione di cui all'art. 168 della stessa.

³⁹ Come è stato affermato, «tenendo conto dei limiti procedurali e degli “ostacoli” che le istituzioni sono in grado di frapporre, sembra tuttavia che la massima garanzia sia costituita da quegli ordinamenti che prevedono l'obbligo di indire un *referendum* in casi determinati: in queste ipotesi è infatti riconosciuta al corpo elettorale una competenza propria, costituzionalmente garantita, accanto a quelle degli organi istituzionali»: E. PALICI DI SUNI, *Introduzione*, in E. GARCIA, E. PALICI DI SUNI, M. ROGOFF (a cura di), *Gli istituti di democrazia diretta*, cit., p. 8.

⁴⁰ M. LUCIANI, *Art. 75*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II foro italiano, 2005, p. 184.

⁴¹ M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., p. 191.

⁴² M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., p. 193.

⁴³ Si tratta, in particolare, delle proposte di legge costituzionale A.C. n. 1173 (D'Uva e altri), «Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare» e A.C. n. 726

condivisibili (come si dirà, lo stesso non può dirsi per alcuni contenuti di emendamenti approvati in seno alla 1^a Commissione permanente del Senato). Tra queste anche l'estensione della nuova disciplina del *quorum* di partecipazione anche al *referendum* abrogativo; viceversa, a seguito dell'approvazione di un emendamento dei relatori presso la 1^a Commissione permanente del Senato, è discutibilmente venuta meno l'estensione anche al *referendum* abrogativo dell'anticipazione del giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale dopo la raccolta di duecentomila firme, allo scopo di non vanificare la mobilitazione insita nella raccolta delle cinquecentomila firme⁴⁴.

Rimangono tuttavia alcune perplessità, anche di fondo, sul testo.

Sul piano delle fonti, a seguito dell'approvazione dell'emendamento 1.1000 dei relatori, è stata "spostata" in un nuovo articolo della l. cost. 1/1953 (l'art. 1-*bis*) una parte cospicua della disciplina del nuovo istituto, con particolare riferimento alle modifiche eventualmente apportate dalle Camere, al limite della copertura finanziaria, al controllo della Corte costituzionale, ai contenuti della legge attuativa.

Si tratta di una scelta non banale nella misura in cui il novellato art. 71 Cost. finisce per risultare fortemente lacunoso o, addirittura, ambiguo: in effetti, la lettura testuale del terzo comma dello stesso rende comunque possibile il *referendum* in tutti i casi in cui le Camere approvino la proposta di iniziativa popolare con «modifiche», senza alcuna distinzione; in ordine ai limiti esso non menziona quello della copertura finanziaria né quello dei contenuti solo abrogativi.

Tutte queste previsioni sono quindi poste fuori dal testo della Carta fondamentale e ciò pone una evidente questione di coordinamento⁴⁵ ma forse anche un problema più sostanziale: in effetti, come altre approvate in passato (si pensi alla l. cost. 1/1989 o alla l. cost. 1/2012), anche la proposta in esame è in parte una legge di revisione costituzionale e in parte una legge costituzionale⁴⁶.

Non è possibile in questa sede ripercorrere il vasto dibattito dottrinale circa le differenze tra le due fonti⁴⁷, peraltro accomunate dallo stesso procedimento

(Ceccanti e altri), «Modifica dell'articolo 71 della Costituzione, concernente l'iniziativa delle leggi e l'introduzione del referendum propositivo».

⁴⁴ Per tutti, M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., pp. 209-210 e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

⁴⁵ Il novellato art. 71 non fa alcun riferimento ad una successiva legge costituzionale, ma solo ad una legge ordinaria approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

⁴⁶ Nella misura in cui modifica la l. cost. 1/1953.

⁴⁷ Per tutti, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*. II.1. *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padova, Cedam, 1993, pp. 78 ss.; C. ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e "altre" leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di A.C. Jemolo*, III, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 191 ss.; R. TARCHI, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, in *Disposizioni transitorie e finali I-XVIII; Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, *Comm. cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1995, pp. 271 ss.; J. LUTHER,

di adozione: rimane il fatto che la stessa Corte costituzionale ha valorizzato tali differenze laddove, con riferimento alla l. cost. 1/1989, in materia di responsabilità penale dei Ministri, ha affermato che essa «con l'esclusione degli artt. 1 e 2 - non è legge di revisione della Costituzione ma contiene norme per l'attuazione dell'art. 96 riformato. Ciò, già di per sé, induce a ricercare l'interpretazione che ne permetta il più facile e armonico inserimento nel quadro costituzionale vigente» (sent. 134/2002)⁴⁸.

In questo senso, la dislocazione in qualche modo "erratica" dei contenuti del *referendum* "propositivo" tra due fonti diverse appare una scelta quantomeno inopportuna. Né si può invocare, a sostegno dell'emendamento dei relatori, la necessità di mantenere quanto più possibile sintetico il testo dell'art. 71 Cost.⁴⁹.

In secondo luogo, anche dopo l'approvazione dell'emendamento sopra riportato rimane cruciale ed eccessivo il ruolo della futura legge ordinaria⁵⁰, che dovrà disciplinare alcuni rilevanti profili non toccati dalla novella costituzionale⁵¹.

Vi sono infatti contenuti che dovrebbero essere espressamente disciplinati a livello costituzionale, incidendo profondamente sulla fisionomia dell'istituto: il riferimento corre al numero massimo delle proposte suscettibili di *referendum* e al concorso di più proposte di legge di iniziativa popolare.

Il limite massimo è un requisito decisivo per la praticabilità stessa dell'istituto referendario, anche perché non si può sottovalutare il rischio di un ricorso eccessivo a tale strumento di democrazia diretta. Uno dei punti più

La legislazione costituzionale, in M. SICLARI (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, pp. 121 ss.; S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 81 ss. e i riferimenti dottrinali ivi riportati.

⁴⁸*Considerato in diritto*, n. 4.4; sulla pronuncia, in particolare, L. ELIA, *Gli inganni dell'ambivalenza sintattica*, in *Giur. cost.*, 2002, pp. 1049 ss.

⁴⁹Così, invece, il relatore sen. Augussi: Senato della Repubblica, XVIII legislatura, 1^a Commissione permanente, 3 luglio 2019, sed. n. 79, res. somm., p. 3.

⁵⁰Previsione, questa, ormai cui il legislatore costituzionale ricorre con una certa frequenza nel più recente periodo, così da porre l'interrogativo dell'opportunità di istituire nel nostro ordinamento la categoria delle leggi organiche: N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2011, in particolare pp. 106 ss.

⁵¹Sul punto l'emendamento 1.2000 individua i seguenti contenuti (cui si allude nel testo): a) numero massimo delle proposte che possono essere contestualmente all'esame delle Camere; b) concorso di più proposte popolari sulla medesima materia; c) ruolo dei promotori e alle modalità di esercizio delle funzioni loro riconosciute; d) sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere, assicurando comunque alle Camere elette dopo lo scioglimento un termine non inferiore a dodici mesi; e) modalità per assicurare eguale conoscibilità della proposta d'iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente». Peraltro, sarebbe opportuna un'opera di coordinamento con l'art. 2 della proposta, risultante dall'emendamento 1.1000 il quale prevede, all'ultimo comma, che «le modalità dei giudizi di cui al presente articolo sono stabilite dalla legge di cui all'articolo 71, sesto comma, della Costituzione».

delicato sarà come “selezionare” le proposte entro un determinato lasso di tempo⁵².

Il concorso è, se possibile, una questione ancora più centrale, soprattutto nell’ipotesi di più proposte aventi oggetti diversi o addirittura opposti (si pensi, ad esempio, a proposte di legge su tematiche eticamente sensibili). In questo caso, è da chiedersi come si possa atteggiare una pluralità di *referendum* su disegni di legge aventi contenuti opposti.

Rimangono poi ulteriori profili che dovranno essere disciplinati, nonostante che ad essi la proposta di legge costituzionale non faccia alcun riferimento: si pensi alla verifica sulle firme e, forse, sulla denominazione del quesito (non essendo scontato che essa debba coincidere con il titolo della legge), ma anche ad alcuni ancora più delicati profili ulteriori che, per quanto attiene all’iniziativa popolare presentata da cinquantamila elettori e al *referendum* abrogativo, sono contenuti nella l. 352/1970. Tra questi, la concentrazione dei *referendum* qualora siano presentate più proposte di legge di contenuto identico (e su questo punto potrebbero porsi rilevanti problemi a proposito del livello di analogia richiesto), la tempistica dell’indizione delle consultazioni popolari⁵³, i limiti alla riproposizione del *referendum* (qualora l’approvazione della legge sia respinta e il Parlamento non abbia approvato alcuna proposta alternativa).

Occorrerà poi intervenire sulla formula di promulgazione delle leggi espressione del *referendum* “propositivo”, attraverso le integrazioni al D.p.r. 1092/1985.

Dovrà poi essere valutata l’integrazione dell’art. 1, comma 1, della l. 459/2001, il quale attualmente ammette al voto nella circoscrizione estero i cittadini italiani residenti all’estero anche per i *referendum* nazionali di cui agli artt. 75 e 138 Cost.: senza entrare nella *vexata quaestio* della modalità di voto in tale circoscrizione, apparirebbe strano non prevedere l’estensione del voto nella circoscrizione estero anche per il *referendum* di cui al novellato art. 71 Cost.⁵⁴.

⁵²M. LUCIANI, “Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale”, cit., p. 206.

⁵³ Ai sensi dell’art. 34 della l. 352/1970 il *referendum* abrogativo è indetto necessariamente in una data compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno. Anche a ritenere una previsione del genere incompatibile con la disciplina del *referendum* “propositivo”, una disciplina del periodo di indizione dovrebbe essere comunque prevista, se non altro per evitare il rischio di un voto in piena estate. Ovviamente, essa dovrebbe essere ulteriormente ponderata nel caso in cui sia previsto un *quorum* di partecipazione (si pensi all’ipotesi di abbinamento dei *referendum* ad altre consultazioni).

⁵⁴ Dovrà poi essere valutato il coordinamento con ulteriori proposte di legge attualmente all’esame del Parlamento che si riferiscono ai soli *referendum* abrogativo e costituzionale e non a quello in esame: si pensi al già citato disegno di legge A.S. n. 859, il cui art. 7 prevede nuove norme in materia di espressione del voto fuori del comune di residenza in occasione dei referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione e delle elezioni europee (in quest’ultimo caso solo nell’ipotesi in cui

Infine, a seguito dell'eventuale entrata in vigore della legge costituzionale e della legge attuativa, sarà indispensabile l'approvazione della "legislazione di contorno"⁵⁵ e l'adeguamento dei regolamenti parlamentari (cfr. *infra*, par. 5.5.).

5.2. Sul piano dei contenuti, il testo approvato dalla Camera in prima lettura ha individuato in cinquecentomila le firme necessarie per proporre il *referendum* in questione: si tratta di una scelta definita giustamente imprudente, data la delicatezza dell'istituto⁵⁶.

Viceversa, esso ha abbandonato la previsione, contenuta nella p.d.l. A.C. n. 1173, che rimetteva al corpo elettorale, si potrebbe dire in funzione arbitrale, sia il testo del Parlamento che quello dei promotori, dando luogo a serie preoccupazioni per i rischi di strumentalizzazioni plebiscitarie insiste in una tale contrapposizione, assai lontana da quell'assetto dei rapporti tra istituti della democrazia rappresentativa e istituti di democrazia diretta fatta propria dalla Costituzione.

Infatti, grazie alle modifiche in questione, il *referendum* si svolge sul testo della proposta di legge popolare ove le Camere non lo approvino entro diciotto mesi dalla presentazione ovvero lo approvino con modifiche di natura formale o di coordinamento. In questo senso, una dinamica di contrapposizione, sia pure attenuata, rimane, perché comunque il *referendum* si svolge sul testo dei promotori, «in sostanziale polemica con quanto diversamente deliberato dal Parlamento»⁵⁷, il quale vedrebbe significativamente ridotta la propria discrezionalità nel legiferare, pure garantita dall'art. 70 Cost., perché l'eventuale legge approvata dal Parlamento sarebbe promulgata solo se il *referendum* popolare avesse un esito negativo sulla proposta di iniziativa popolare. In tal modo, vi sarebbero conseguenze di non poco momento «sulla trasparenza del sistema istituzionale e sulla responsabilità della politica, mentre non poco potere si sposterebbe verso coloro che riuscissero a guidare o condizionare questo nuovo sistema»⁵⁸.

l'elettore si trovi in un Comune diverso da quello di residenza, compreso nella stessa circoscrizione) (cfr. anche nt. 56).

⁵⁵ Un profilo rilevante riguarda il finanziamento del comitato promotore: come è noto, esso è riconosciuto ai comitati promotori dei *referendum* abrogativi dichiarati ammissibili e dei *referendum* costituzionali (art. 1, comma 4, l. 157/1999).

⁵⁶M. LUCIANI, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale", cit., p. 209. Tale rilievo vale a maggior ragione qualora siano introdotte nuove disposizioni che facilitino la raccolta delle firme (si veda, ad esempio, in questa legislatura, il disegno di legge A.S. 859, già approvato dalla Camera, il cui art. 2, comma 2, prevede che ad eseguire le autenticazioni sono competenti anche i cittadini designati dai promotori del *referendum* tra coloro che siano in possesso dei requisiti previsti per lo svolgimento delle funzioni di presidente di seggio elettorale).

⁵⁷ U. DE SIERVO, *Un testo di riforma costituzionale che necessita di radicali revisioni*, in *www.astrid-online.it* (Astrid rassegna, n. 3/2019), p. 3.

⁵⁸ U. DE SIERVO, *Un testo di riforma costituzionale*, cit., p. 5.

Del resto, che una tale dinamica oppositiva sussista, si deduce, in qualche modo, anche dal novellato art. 71, comma 6⁵⁹, che demanda alla legge attuativa, tra l'altro, «le modalità per assicurare eguale conoscibilità della proposta di iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente»⁶⁰.

Nel caso italiano, non appare quindi infondato il timore di una alterazione di quell'equilibrio tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa cui si è già alluso; non solo, ma come ebbe ad osservare Leopoldo Elia in seno alla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (c.d. Commissione "D'Alema"), in questo caso il *referendum* «eserciterebbe una pressione sul Parlamento non solo affinché esamini o non esamini la proposta di legge, ma anche nella sostanza», in primo luogo perché potrebbe dare luogo a una legislazione affrettata, ma anche «per evitare tutta una serie di provocazioni, di testi elaborati anche da gruppi di interessi, da *lobby* che vogliono disciplinare una determinata materia in un determinato modo»⁶¹.

Per cercare di ridimensionare la carica di "alternatività" del c.d. *referendum* "propositivo", come delineato dal d.d.l. A.S. n. 1089, potrebbero essere inserite modifiche, suggerite in dottrina, allo scopo di limitare l'indizione del *referendum* stesso nella sola ipotesi in cui il Parlamento non si pronunci sulla proposta di iniziativa popolare entro diciotto mesi. Se, viceversa, il Parlamento legifera, la legge si considererà approvata ma il Comitato promotore potrebbe comunque ricorrere ad un *referendum* che si atteggierebbe quindi come abrogativo⁶².

5.3. A fronte di un ridimensionamento delle prerogative parlamentari, risulta esaltato il ruolo dei promotori, che assurgono ad un primario e discutibile ruolo politico⁶³,

⁵⁹ Tale previsione potrebbe essere collocata nell'art. 3-*bis*, nel caso di approvazione dell'emendamento 1.2000 dei relatori.

⁶⁰ In questo senso, è da ricordare che lo stesso relatore al d.d.l. A.S. n. 1089 abbia affermato che in esso si prevede che «il progetto di legge d'iniziativa popolare – qualora sia respinto o modificato dalle Camere – sia sottoposto a consultazione referendaria, al verificarsi di alcune condizioni di ammissibilità. In tal caso, sarà rimessa agli elettori la scelta tra il progetto di legge popolare e il testo licenziato dal Parlamento»: Senato della Repubblica, XVIII legislatura, 1^a Commissione permanente, 6 marzo 2019, sed. n. 70, res. somm., *Boll. Giunte Comm.*, n. 158, p. 18.

⁶¹ Camera dei deputati-Senato della Repubblica, XIII legislatura, Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, 25 settembre 1997, seduta n. 59, res. sten., p. 2471. L'introduzione del *referendum* propositivo insieme al mantenimento di quello abrogativo fu criticata anche dall'on. Mattarella che denunciò nella stessa seduta il rischio di rendere «assai ardua, se non impossibile, un'ordinata vita legislativa» (p. 2473).

⁶² P. CARETTI, *Il referendum propositivo*, cit., p. 3.

⁶³ U. DE SIERVO, *Un testo di riforma costituzionale*, cit., pp. 2 ss.; *contra*, V. ONIDA, *Timori eccessivi sul referendum propositivo?*, in *www.astrid-online.it* (*Astrid rassegna*, n. 3/2019), pp. 1 ss.

In particolare sussistono serie perplessità sull'istituto della rinuncia da parte del comitato promotore. Come è stato persuasivamente affermato con riferimento al comitato promotore di un *referendum* abrogativo, non sembra sostenibile che l'iniziativa di cinquecentomila elettori sia assimilabile ad un'iniziativa del popolo intero: come ebbe ad affermare già Lucifredi nel lontano 1951, cinquecentomila elettori non possono essere assimilati al popolo italiano e non nemmeno al corpo elettorale⁶⁴, per cui «la cosiddetta iniziativa popolare [...] è sempre e solo iniziativa di una frazione – per quanto ragguardevole possa essere – del popolo e come tale va dommaticamente e giuridicamente trattata»⁶⁵, non essendo configurabile un rapporto di rappresentanza tra corpo elettorale e comitato promotore la cui legittimazione come potere dello Stato, ai sensi dell'art. 134 Cost. è stata giustificata dalla Corte costituzionale in quanto ad esso, identificato come frazione del corpo elettorale, spettano solo specifiche funzioni relative alla presentazione della richiesta referendaria. Ed è significativo che essa, con riferimento al *referendum* abrogativo, abbia escluso che il comitato promotore si atteggi come un «organo di permanente controllo, come tale in grado d'interferire direttamente sulla volontà del Parlamento a garanzia di un corretto rapporto tra i risultati del *referendum* e gli ulteriori sviluppi legislativi» (ord. 9/1997).

Infine, il testo non chiarisce se la rinuncia dei promotori sia riferita al *referendum* (come sembrerebbe da una interpretazione meramente testuale) ovvero equivalga al ritiro della proposta (in questo caso, la proposta non potrebbe proseguire l'*iter* in Parlamento); né è chiaro se la rinuncia possa avvenire *ex ante* (prima cioè dell'inizio dell'esame del testo presso le Camere).

5.4. Il novellato art. 71 Cost., prima dell'approvazione dell'emendamento 1.1000, prevedeva che il *referendum* si tenesse se le Camere avessero approvato la legge «con modifiche non meramente formali». A seguito della nuova formulazione, il *referendum* non ha luogo se le modifiche «sono di natura formale o di coordinamento». Una seconda importante novità è data dall'identificazione della Corte costituzionale quale organo chiamato a compiere una tale valutazione, mentre in precedenza si alludeva, genericamente, a un «organo terzo».

Sul primo punto, la riformulazione intervenuta non ha risolto i dubbi e i possibili equivoci che la precedente locuzione poneva.

Come è noto, con riferimento al *referendum* abrogativo la Corte costituzionale (sent. 68/1978) ha dichiarato incostituzionale l'art. 39 della l. 352/1970 limitatamente alla parte in cui non prevede che se l'abrogazione degli

⁶⁴ P.G. LUCIFREDI, *Il controllo sulla costituzionalità delle richieste di referendum abrogativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 132.

⁶⁵ M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., pp. 220-221.

atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il *referendum* venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il *referendum* si effettui sulle nuove disposizioni legislative.

Eppure, anche con riferimento a tale più precisa locuzione, non sono mancate ricostruzioni anche assai diverse⁶⁶ e la stessa sentenza in questione non ha mancato di precisare: «La Corte è pienamente consapevole che da questa decisione potranno derivare inconvenienti e difficoltà applicative. Ma i poteri dei quali essa dispone non le consentono altro che di accertare e sanzionare le violazioni delle norme costituzionali, adottando le soluzioni a ciò conseguenti nei soli limiti in cui queste risultino univoche ed indispensabili per assicurare l'osservanza della Costituzione stessa. Le ulteriori modificazioni del procedimento per il *referendum* abrogativo, di cui le recenti esperienze stanno dimostrando l'opportunità – come la Corte ha già rilevato nella sentenza n. 16 di quest'anno – competono invece al Parlamento (anche mediante il ricorso – qualora necessario – alla legislazione prevista dall'art. 138 Cost.)»⁶⁷.

Vi è poi da chiedersi a quale sorte vadano incontro leggi di modifica solo parziale rispetto a quelle presentate dagli elettori: sono da ricondurre a modifiche meramente formali?

Si tratta quindi di una questione assai delicata, dalla quale può dipendere, almeno in parte, la sorte del nuovo istituto, che però non è risolta adeguatamente dal testo in oggetto, nemmeno alla stregua dell'emendamento 1.1000.

Infatti, l'aver aggiunto alle modifiche di natura formale quelle di coordinamento se possibile complica ancora di più le cose, dato che la nozione di “coordinamento” è, come noto, non priva di ambiguità ove riferita ad atti normativi⁶⁸.

Sul secondo punto, l'emendamento 1.1.000 apporta una novità rilevante e in qualche modo asimmetrica rispetto a quanto previsto nella l. 352/1970 che appare in qualche modo in controtendenza rispetto ad altre previsioni della proposta di legge che invece mirano ad assimilare, salve le inevitabili differenze, la disciplina del *referendum* abrogativo e di quello “propositivo”. In secondo luogo, è da rimarcare che, anche alla luce della «pluridecennale

⁶⁶ Per tutti, R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 256 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

⁶⁷ *Considerato in diritto*, n. 4.

⁶⁸ Con riferimento all'esperienza dei testi unici, cfr. M. MALO, *Manutenzione delle fonti mediante testi unici*, Torino, Giappichelli, 2004, e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

esperienza di funzionamento dell'Ufficio centrale per il *referendum*⁶⁹, la competenza di quest'ultimo e non della Corte costituzionale è stata ritenuta in qualche modo una scelta in qualche modo scontata anche da chi aveva dubitato della legittimità costituzionale della istituzione di tale organo nella l. 352/1970⁷⁰. D'altra parte, soprattutto alla luce degli altri contenuti dell'emendamento in questione con riguardo alle funzioni di controllo della Corte costituzionale, qualora il ricorso ai *referendum* "propositivi" non sia sporadico, il rischio di un sovraccarico di lavoro e anche di una sovraesposizione della Corte costituzionale non appare infondato.

5.5. Un ulteriore elemento che pare meritevole di attenta considerazione è dato dal fatto che il novellato art. 71 Cost. sembra determinare una sorta di "congelamento" dell'attività legislativa. Questo effetto appare contrastante con il principio di inesauribilità e della continuità della stessa, che «è coerente con l'assenza dal nostro ordinamento di un principio di maggior legittimità della democrazia diretta rispetto a quella rappresentativa»⁷¹.

Si tratta di un aspetto da valutare attentamente sia nei suoi profili teorici, in punto cioè di limitazione delle prerogative parlamentari potenzialmente lunga (18 mesi), sia nelle sue ricadute pratiche, anche perché la proposta di legge costituzionale in esame non esclude il ricorso all'iniziativa popolare e all'eventuale *referendum* anche su leggi di grande impatto sul piano politico.

Del resto, nella prassi più recente è fin troppo evidente il carattere "precario" della legislazione, in quanto soggetta a modificazioni continue e talvolta frammentarie⁷².

Più in particolare, è da chiedersi se il Parlamento possa essere surrogato dal Governo attraverso l'utilizzazione della decretazione d'urgenza, che potrebbe essere richiesta al ricorrere di casi straordinari di necessità e urgenza (peraltro, una tale evenienza, ove ritenuta possibile, apre a più scenari diversi: mancata

⁶⁹ M. LUCIANI, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, cit., p. 208.

⁷⁰ M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., pp. 285-286.

⁷¹ G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1984, pp. 192-193; cfr. anche la sent. 68/1978 della Corte costituzionale, nella quale si legge che «in base all'art. 70 Cost., la funzione legislativa ordinaria è potenzialmente inesauribile: prestandosi a venire esercitata per un indefinito numero di volte, senza limiti di tempo, in tutte le materie di sua competenza che il legislatore ritenga opportuno disciplinare nuovamente. Né si può dire che l'esercizio di tale funzione debba essere bloccato per l'intero corso del procedimento referendario, in quanto gli oggetti delle richieste di referendum sarebbero attratti nell'esclusiva disponibilità del corpo elettorale. Al contrario, l'assunto non corrisponde al testo costituzionale, che non introduce in tal senso nessuna eccezione al principio di continuità della funzione e del potere legislativo; né corrisponde alla stessa ragion d'essere dell'istituto del referendum abrogativo».

⁷² E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017.

conversione; conversione senza emendamenti; conversione con emendamenti)⁷³.

L'art. 71, comma 6, prevede poi che il termine di 18 mesi per l'approvazione della legge sia sospeso nel caso di scioglimento delle Camere; la disciplina di tale sospensione è rinviata alla legge attuativa, ma si tratta di un profilo assai delicato. L'emendamento 1.2000 dei relatori corregge e integra tale previsione, precisando che la legge attuativa dovrà disciplinare la «sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere, assicurando comunque alle Camere elette dopo lo scioglimento un termine non inferiore a dodici mesi».

Questa previsione non è chiarissima, dovendo essa coordinarsi con il termine di diciotto mesi previsto dal novellato art. 71, comma 3, Cost.: in ogni caso, essa può essere interpretata nel senso che, nel caso di scioglimento, il termine ordinariamente previsto (o meglio, imposto) per l'approvazione della proposta di iniziativa popolare sia prorogato (e potenzialmente non di poco, soprattutto se il termine di diciotto mesi scada poco prima dello scioglimento); si tratta comunque di una scelta condivisibile, anche per dare modo alle nuove Camere di esprimersi consapevolmente sul testo (eventualmente anche "ribaltando" le scelte precedentemente assunte, anche se in modo non definitivo nella legislatura precedente)⁷⁴.

Occorre poi considerare che il termine di 18 mesi (circa 547 giorni), apparentemente ampio, ma corrispondente grosso modo al termine medio di approvazione delle leggi derivanti da iniziative parlamentari (595 giorni nella XVII legislatura⁷⁵), potrebbe risentire, ad esempio, di quei periodi di sostanziale attenuazione dei lavori parlamentari che si verificano nei casi di crisi di governo.

Da questo punto di vista, come accennato, dovranno essere rivisti i regolamenti parlamentari con riferimento alla disciplina del procedimento di esame delle proposte di iniziativa popolare, allo scopo di favorire una decisione delle Camere in termini ragionevoli, anche prevedendo strumenti di interlocuzione con i promotori.

⁷³ D'altra parte, anche l'approvazione di una legge che modifichi in modo non meramente formale il testo presentato dagli elettori risulterebbe problematica ove il Governo facesse ricorso alla questione di fiducia ma il testo presentato dagli elettori fosse approvato nel *referendum*: in questo caso, l'esito della consultazione popolare darebbe luogo inevitabilmente a una crisi di governo e potenzialmente allo scioglimento delle Camere.

⁷⁴ Semmai vi è da chiedersi se non sia opportuno inserire previsioni analoghe a quelle contenute nell'art. 31 della l. 352/1970 e riferite alle proposte di iniziativa popolare: ai sensi di tale disposizione, con riferimento ai *referendum* abrogativi, non può essere depositata richiesta di *referendum* nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione di una delle Camere medesime.

⁷⁵ Il dato è rinvenibile in Camera dei deputati, XVIII legislatura, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2017-2018*, rinvenibile in www.camera.it, p. 30.

Infine, non è chiaro cosa accadrebbe se il Parlamento legiferasse dopo l'indizione del *referendum* ma prima del suo svolgimento. La *ratio* sottesa al novellato art. 71 Cost. sembra impedire tale possibilità ma il principio di inesauribilità della funzione legislativa, da un lato, e l'eventuale sussistenza di circostanze di necessità e urgenza, dall'altro, potrebbero condurre a conclusioni diverse. Come è noto, questa eventualità è prevista con riferimento al *referendum* abrogativo dall'art. 39 della l. 352/1970.

5.6. I limiti di ammissibilità individuati nel novellato art. 71, comma 4, Cost. Appaiono per alcuni profili insufficienti.

Infatti, per ragioni di chiarezza, dovrebbero essere inseriti nel testo, in primo luogo, le leggi costituzionali e di revisione costituzionale. Sempre per ragioni di chiarezza e di omogeneità rispetto a quanto previsto dall'art. 117, comma 1, Cost. dovrebbe essere aggiunto un riferimento al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali.

Vi è poi il problema delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato (oggetto peraltro di una giurisprudenza costituzionale che ne ha allargato la categoria) e quelle costituzionalmente necessarie, tra le quali le leggi elettorali, la cui permanente operatività fa sì che interventi di modifica parziale debbano comunque dare luogo ad una disciplina autopplicativa. Più in generale, occorrerebbe forse inserire anche un limite ulteriore relativo alle leggi relative a organi costituzionali o di rilievo costituzionale⁷⁶.

Per quanto riguarda le leggi tributarie, la loro esclusione dovrebbe essere affermata per ragioni non dissimili da quelle che ne hanno giustificato la loro previsione quale limite al *referendum* abrogativo nell'art. 75 Cost.⁷⁷. Proprio con riferimento alle leggi tributarie, peraltro, si colgono i nessi ma anche i problemi di inserimento nel nuovo tessuto sul terreno della forma di governo, essendo quella tributaria una normativa rilevante nell'ottica dei programmi di governo e quindi dell'indirizzo politico di maggioranza⁷⁸.

Sugli oneri finanziari, il disegno di legge costituzionale in oggetto, prima dell'approvazione dell'emendamento 1.1000, escludeva l'ammissibilità di proposte che non provvedessero ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri, con ciò però dando luogo a problemi legati al fatto che in tal modo, come sostenuto dall'on. Ceccanti nel corso dell'esame in Commissione alla Camera, si sarebbero potute determinare per via referendaria rilevanti modifiche

⁷⁶ U. DESIERSO, *Un testo di riforma costituzionale*, cit., pp. 4-5.

⁷⁷ M. LUCIANI, *Audizione*, cit., p. 3.

⁷⁸ Viceversa, il relatore sen. Grassi ha espresso un'opinione contraria all'inserimento del limite della legislazione tributaria: Senato della Repubblica, XVIII legislatura, 1^a Commissione permanente, 16 luglio 2019, sed. n. 94, res. somm., *Boll. Giunte Comm.*, n. 221, p. 13.

nell'allocazione delle risorse, tali da incidere sull'attuazione dell'indirizzo politico⁷⁹.

In ordine al sindacato della Corte costituzionale in esame, si era ipotizzato un meccanismo di cooperazione tra la Corte costituzionale e la Corte dei conti, in quanto organo "specializzato" in materia di coperture finanziarie⁸⁰.

Rimaneva il problema, assai rilevante e non chiarito dal testo, dell'individuazione del termine di diciotto mesi per l'approvazione della proposta di iniziativa popolare che avrebbe potuto determinare, come si legge nel *Dossier* dei Servizi studi di Camera e Senato, una variazione e rimodulazione delle fonti di copertura finanziaria individuate dalla proposta di iniziativa popolare, nel caso in cui le Camere non intervenissero o intervenissero introducendo modifiche al testo della proposta di legge e fosse decorso l'esercizio finanziario nel quale dette coperture erano state individuate⁸¹.

Sull'insieme di questi punti, il disegno di legge costituzionale in esame appariva lacunoso, limitandosi a prevedere che la legge attuativa disciplinasse «le modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori»⁸².

Per tutte queste ragioni non è mancato chi ha dubitato che le leggi di spesa possano rientrare tra quelle assoggettabili a *referendum* "propositivo"⁸³.

Su questo punto l'emendamento 1.1000 ha introdotto alcune rilevanti novità che però appaiono connotate da non poca farraginosità, prevedendo un intervento della Corte costituzionale in due fasi distinte, la seconda delle quali

⁷⁹ Camera dei deputati, XVIII legislatura, 1ª Commissione permanente, 16 ottobre 2018, res. somm., *Boll. Giunte Comm.*, n. 74, p. 53.

⁸⁰ È da ricordare che già *de iure condito*, con riferimento agli atti normativi primari del Governo, l'art. 16 della l. 400/1988 prevede che «il Presidente della Corte dei conti, in quanto ne faccia richiesta la Presidenza di una delle Camere, anche su iniziativa delle Commissioni parlamentari competenti, trasmette al Parlamento le valutazioni della Corte in ordine alle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione in legge di un decreto-legge o dalla emanazione di un decreto legislativo adottato dal Governo su delegazione delle Camere»; da parte sua, l'art. 17, comma 9, della l. 196/2009 prevede che ogni quattro mesi la Corte dei conti trasmetta alle Camere una relazione 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 le conseguenze finanziarie di tali decreti legislativi e le norme di copertura recate dalla legge di delega.

⁸¹ Camera dei deputati-Senato della Repubblica, Servizi studi, *Iniziativa legislativa popolare e referendum. Note sul disegno di legge approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati* (A.S. n. 1089), dossier 6 marzo 2019, p. 21.

⁸² Ulteriori problemi suscita la problematica dell'eventuale adeguamento della copertura finanziaria, per le ragioni indicate nel testo. Sul punto, si potrebbe ipotizzare un ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio, come prefigurato, in particolare da C. PINELLI, *Referendum propositivo*, cit., p. 4.

⁸³C. PINELLI, *Referendum propositivo*, cit., p. 4.

ulteriormente articolata al proprio interno. La riformulazione dell'art. 3 della proposta di legge costituzionale prevede infatti che la Corte costituzionale, prima della presentazione alle Camere della proposta di iniziativa popolare, debba accertare che essa «se importa nuovi o maggiori oneri, provveda a farvi fronte ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, con mezzi idonei e fra loro omogenei. In caso contrario, la proposta non può essere presentata alle Camere».

Dopo l'eventuale approvazione del testo da parte del Parlamento, ovvero nel caso di reiezione, ovvero ancora nel caso in cui sia spirato il termine di diciotto mesi, la Corte interviene di nuovo, dichiarando che non si fa luogo al *referendum* «se l'idoneità dei mezzi per far fronte ai nuovi oneri già accertata nel giudizio di cui al comma precedente sia venuta meno». In questo caso, il giudizio è sospeso e ai promotori è assegnato un termine per riformulare le coperture finanziarie. A questo punto, la Corte interviene ancora, potendo dichiarare che il *referendum* non ha luogo: *a)* in caso di inutile decorso del termine; *b)* se i mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri, così come riformulati, non risultino idonei o fra loro omogenei; *c)* se i mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri, così come riformulati, non risultino analoghi a quelli originariamente indicati.

Come si vede, si tratta di un meccanismo fin troppo articolato che chiama la Corte costituzionale a confrontarsi con una materia complessa e con parametri assolutamente generici se non ambigui (si pensi a concetti come “mezzi idonei e fra loro omogenei” a fronte dell'analiticità della disciplina sulla copertura finanziaria di cui agli artt. 17 ss., l. 196/2009). Non solo, ma il testo sembra lasciare ai promotori, con i limiti dell'idoneità, dell'omogeneità, e dell'analogia rispetto ai mezzi originariamente indicati, il compito di riformulare le coperture, in tal modo tagliando fuori il Parlamento. Non solo, ma è da chiedersi se sia possibile per le Camere non provvedere ad adeguare la copertura finanziaria, nel caso di modifiche da parte delle stesse; ed è altresì da chiedersi se, nel caso in cui le Camere intervengano su questo punto ma la Corte ritenga tale intervento inidoneo, sia possibile una riformulazione da parte dei promotori.

Peraltro, concetti come quello della analogia rispetto ai mezzi originariamente indicati, oltre a risultare problematici anche dal punto di vista dei firmatari della proposta (in quanto il problema della copertura è o può essere un rilevante problema politico, che può concorrere a determinare la scelta di sottoscrivere o meno), potrebbe consentire alla maggioranza parlamentare, attraverso la successiva legge di bilancio, di impedire la celebrazione del *referendum* attraverso la “manipolazione” dei contenuti della stessa.

Ciò detto, è da chiedersi se non sia opportuno l'inserimento di altri limiti, riferiti a materie che richiedono attente ponderazioni, quali il diritto penale e il diritto processuale. Soprattutto con riferimento al diritto penale, vi è da chiedersi se il ricorso al *referendum* "propositivo" non rischi di dare luogo a fenomeni intollerabili di degenerazione derivanti da un approccio "emotivo" o populistico alla punibilità.

Un ulteriore punto attiene al rapporto e quindi alla necessità di coordinamento tra *referendum* abrogativo e futuro *referendum* "propositivo", allo scopo di evitare fenomeni di "sovrapposizione" tra i due. Sul punto, correttamente l'emendamento 1.1000 più volta menzionato prevede, con una formulazione invero non ineccepibile, che «la Corte costituzionale accerta altresì che la proposta non abbia contenuto meramente abrogativo», riprendendo con ciò una previsione contenuta nella p.d.l. n. 726⁸⁴ e assecondando una preoccupazione emersa già in seno alla Commissione "D'Alema" in particolare da Leopoldo Elia, il quale ebbe a evidenziare il rischio della «presentazione di testi in qualche misura paralleli: trattandosi di *referendum* diversi, per cui non esiste incompatibilità nella possibilità di presentare più *referendum*, se ne presenta uno in un anno ed uno nell'anno successivo, oppure si presenta sia un *referendum* abrogativo di una certa disposizione sia un *referendum* "propositivo" che disciplina direttamente la stessa materia affrontata con il *referendum* abrogativo»⁸⁵.

5.7. Vi è da chiedersi se il controllo della Corte costituzionale ai sensi del novellato art. 71, comma 4, si atteggi come un giudizio di ammissibilità ovvero come un giudizio di legittimità costituzionale di tipo preventivo. Su questo punto il testo non risulta chiaro, a maggior ragione dopo l'emendamento 1.1000 che riformula il testo approvato dalla Camera dei deputati, qualificando l'intervento della Corte in termini in qualche misura ambigui: se infatti l'art. 71, comma 4, allude alla inammissibilità del *referendum* («Il *referendum* non è ammissibile ...»), l'art. 3, riformulato dall'emendamento in questione, prevede che «la Corte costituzionale giudica se tale proposta possa essere presentata alle Camere» ed esercita tale competenza, come accennato, potenzialmente in fasi distinte⁸⁶.

⁸⁴L'art. 71, comma 6, Cost., nel testo novellato dall'art. 1 della proposta, prevede infatti che «non è infine ammesso il *referendum* propositivo per i progetti di legge che contengano norme meramente abrogative».

⁸⁵ Camera dei deputati-Senato della Repubblica, XIII legislatura, Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, 25 settembre 1997, seduta n. 59, res. sten., p. 2471.

⁸⁶ A questo proposito, il "nuovo" art. 3, comma 2, non è formulata in modo pertinente perché esso si riferisce a tre ipotesi diverse – approvazione da parte del Parlamento con modifiche; reiezione; decorrenza del termine di diciotto mesi – anche se evidentemente solo la prima presuppone il giudizio della Corte circa la natura delle modifiche (formali o di coordinamento).

In tal modo, alla Corte è assegnata una competenza difficilmente inquadrabile negli schemi classici, per di più diversamente configurata nelle diverse fasi.

Peraltro, anche prescindendo dalla discutibile soluzione fatta propria dall'emendamento 1.1000, proprio la chiara introduzione di un giudizio di legittimità preventivo appare auspicabile (pur nella consapevolezza delle sue peculiarità⁸⁷), sia allo scopo di evitare votazioni popolari "inutili"⁸⁸, sia perché, come accennato, per le leggi approvate in sede referendaria, sarebbe arduo configurare un rinvio del Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 74 Cost. sia sulla legge di iniziativa popolare approvata nel *referendum* sia sulla legge parlamentare, nel primo caso, stante la difficoltà di individuare l'organo destinatario del potere di riesame, nel secondo caso stante la difficoltà fattuale di esercitare tale prerogativa sulla legge che abbia impedito il *referendum* apportando solo modifiche formali alla proposta popolare o che sia stata eventualmente "suffragata", sia pure indirettamente, dal corpo elettorale con la reiezione della proposta di iniziativa popolare.

Forse per questa ragione, il legislatore costituzionale ha previsto un sindacato della Corte costituzionale anche sulla legge approvata dal Parlamento, anche se la disposizione al riguardo appare formulata in termini non privi di ambiguità anche nel testo risultante dall'emendamento 1.1000: l'art. 3, comma 4, prevede infatti che «nello stesso giudizio, se non sussistono le condizioni per dichiarare che non si fa luogo a *referendum* e la proposta popolare è stata approvata dalle Camere con modifiche, la Corte costituzionale ne verifica la conformità all'articolo 71, quarto comma, della Costituzione. Nel caso non sia conforme, la Corte costituzionale dichiara che essa non potrà essere sottoposta a promulgazione».

Infatti, qualora le Camere introducessero modifiche sostanziali incostituzionali, si determinerebbe l'impossibilità di promulgazione della legge, ma con quali effetti? Sul punto, mi pare che non si sfugga a un'alternativa: o si ritiene che l'accertamento della non conformità della legge determini l'impossibilità di procedere al *referendum*, ovvero che detto accertamento comporti l'indizione della consultazione sulla proposta di iniziativa popolare.

La prima soluzione evidentemente dà luogo a un esito paradossale, giacché modifiche incostituzionali votate dal Parlamento determinerebbero il venir

⁸⁷ Si tratta di una competenza della Corte costituzionale alquanto peculiare, consistendo in uno scrutinio "a tutto tondo" su un testo che ancora non è qualificabile come una proposta di legge, non essendo stata presentata alle Camere. Tuttavia, la sua introduzione sarebbe conseguenza del nuovo istituto. D'altra parte la coesistenza di ricorsi astratti e ricorsi concreti, di ricorsi preventivi e ricorsi successivi esiste in altri ordinamenti, né il giudizio preventivo impedisce o limita il sindacato successivo della Corte: M. LUCIANI, *Audizione*, cit., p. 3.

⁸⁸ M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., p. 207.

meno della consultazione popolare; la seconda soluzione non appare del tutto suffragata sul piano testuale ma forse più sostenibile sul piano della *ratio* del testo.

Infine, del tutto indeterminata è la fase successiva allo scrutinio della Corte costituzionale: è da chiedersi quali siano le conseguenze di un'eventuale inammissibilità parziale (la proposta potrebbe proseguire il suo *iter*? Potrebbe essere corretta dai promotori? Dovrebbe ripartire la raccolta delle firme?).

Infine, riprendendo un interrogativo posto nel *Dossier* dei Servizi studi di Camera e Senato⁸⁹, è da ritenere che l'eventuale pronuncia di inammissibilità non precluda il successivo esame parlamentare della proposta, determinandone l'improcedibilità (l'iniziativa popolare potendo essere modificata e emendata dalle Camere).

5.8. Sul *quorum* di partecipazione, la mancata previsione nella p.d.l. A.C. 1173 (così come l'eventuale eliminazione dall'art. 75 Cost. con riferimento al *referendum* abrogativo) appariva seriamente discutibile perché essa si poneva come una scelta estranea al complessivo rapporto tra la democrazia diretta e la democrazia rappresentativa cui si è più volte accennato.

Appare quindi apprezzabile che il testo approvato dalla Camera abbia previsto all'art. 71, comma 5, che «la proposta sottoposta a *referendum* è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi, purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto».

Peraltro, quella fatta propria dal testo in esame non è l'unica soluzione possibile: infatti, si sarebbe potuta valutare la proposta di un abbassamento del *quorum* di partecipazione avendo come riferimento i votanti alle ultime elezioni della Camera⁹⁰. In questo senso la p.d.l. 726 mutuava una soluzione fatta propria dall'art. 75 dello Statuto toscano⁹¹, in ordine al quale la sent. 372/2004 della Corte costituzionale ha ricordato che «non appare irragionevole, in un quadro di rilevante astensionismo elettorale, stabilire un *quorum* strutturale non rigido, ma flessibile, che si adegui ai vari flussi elettorali, avendo come parametro la partecipazione del corpo elettorale alle ultime votazioni del Consiglio regionale, i cui atti appunto costituiscono oggetto della consultazione referendaria»⁹².

Ovviamente la previsione contenuta nello Statuto toscano non è l'unica astrattamente ipotizzabile. Tuttavia, come è stato giustamente affermato, quella fatta propria dal d.d.l. A.S. n. 1089 «sconta una notevole dote di

⁸⁹ Camera dei deputati-Senato della Repubblica, Servizi studi, *Iniziativa legislativa popolare e referendum*, cit., p. 15.

⁹⁰ In dottrina, A. BARBERA, A. MORRONE, *La repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 245 ss.

⁹¹E, come accennato nel par. 3, successivamente fatta propria da altre Regioni.

⁹²*Considerato in diritto*, n. 8.

arbitrarietà e comunque non soddisfa le giuste preoccupazioni originarie dei costituenti che [...] non vollero che una piccola ma organizzata minoranza potesse condizionare scelte impegnative per la generalità dei cittadini»; viceversa, l'altra è «commisurata a dati oggettivi ed è capace di adeguarsi alle trasformazioni dei comportamenti di voto»⁹³.

Per inciso, la soluzione fatta propria dallo Statuto toscano avrebbe richiesto per l'approvazione della proposta di iniziativa popolare un numero di voti favorevoli pari a circa 17.592.871, mentre la previsione dell'art. 71, comma 5, abbassa tale soglia a 12.684.046, dovendosi però tenere conto di possibili diminuzioni della partecipazione al voto.

5.9. Infine, si può legittimamente discutere sullo statuto costituzionale della legge derivante dall'approvazione popolare, potendosi dubitare di una particolare resistenza all'abrogazione, espressione di una peculiare "pregevolezza normativa"⁹⁴ derivante dal *referendum*. Dalla giurisprudenza costituzionale relativa al *referendum* abrogativo si ricava in primo luogo (ord. 9/1997), che, come anticipato (n. 5.3.), nel caso di ripristino da parte del Parlamento di una legge abrogata dal corpo elettorale, il Comitato promotore del *referendum* non può sollevare conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato dopo la conclusione del procedimento referendario, poiché la conseguente assimilazione ad un "potere dello Stato" non si traduce nella costituzione di un organo di permanente controllo, bensì trova il suo naturale limite nella conclusione del procedimento referendario. Tuttavia, tale difetto di legittimazione si accompagna in tale pronuncia, in linea con alcuni precedenti (sent. 468/1990; 33/1993), all'affermazione secondo la quale «la normativa successivamente emanata dal legislatore è pur sempre soggetta all'ordinario sindacato di legittimità costituzionale, e quindi permane comunque la possibilità di un controllo di questa Corte in ordine all'osservanza – da parte del legislatore stesso – dei limiti relativi al dedotto divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare», pur non chiarendo i limiti temporali di detto divieto né la nozione stessa di "ripristino" formale o sostanziale⁹⁵.

⁹³ M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., p. 576.

⁹⁴ Parafrasando una locuzione di A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, Giuffrè, 1977.

⁹⁵ Sull'ordinanza in questione, R. PINARDI, *Riflessioni a margine di un obiter dictum sulla costituzionalità delle leggi successive all'abrogazione referendaria*, in *Giur. cost.*, 1997, pp. 48 ss.; P. VERONESI, *Voto referendario, ripristino della normativa abrogata e ruolo della Corte*, *ivi*, pp. 55 ss.; G. FERRI, *Il divieto di ripristino della normativa abrogata dal referendum e la discrezionalità del legislatore*, *ivi*, pp. 62 ss.; S.P. PANUNZIO, *Chi è il «custode» del risultato abrogativo del referendum?*, *ivi*, pp. 1993 ss.

Nella successiva sent. 199/2012 la Corte, per la prima e finora unica volta, applica le indicazioni dell'ord. 9/1997, dichiarando incostituzionale una disciplina legislativa sostanzialmente ripristinatoria di una abrogata da un *referendum* abrogativo, peraltro con alcune importanti precisazioni⁹⁶.

In tale pronuncia infatti la Corte afferma:

1) che il vincolo al divieto di ripristino «si giustifica, alla luce di una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale, al solo fine di impedire che l'esito della consultazione popolare, che costituisce esercizio di quanto previsto dall'art. 75 Cost., venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l'effetto utile, senza che si sia determinato, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto»⁹⁷;

2) che tale vincolo «è, tuttavia, necessariamente delimitato, in ragione del suo carattere puramente negativo, posto che il legislatore ordinario, “pur dopo l'accoglimento della proposta referendaria, conserva il potere di intervenire nella materia oggetto di *referendum* senza limiti particolari che non siano quelli connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata” (sentenza n. 33 del 1993; vedi anche sentenza n. 32 del 1993)»⁹⁸;

3) che la normativa ripristinatoria è tale nella misura in cui introduca «una nuova disciplina della materia, “senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina normativa preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti” (sentenza n. 68 del 1978), in palese contrasto, quindi, con l'intento perseguito mediante il *referendum* abrogativo. Né può ritenersi che sussistano le condizioni tali da giustificare il superamento del predetto divieto di ripristino, tenuto conto del brevissimo lasso di tempo intercorso fra la pubblicazione dell'esito della consultazione referendaria e l'adozione della nuova normativa (23 giorni), ora oggetto di giudizio, nel quale peraltro non si è verificato nessun mutamento idoneo a legittimare la reintroduzione della disciplina abrogata»⁹⁹.

Si può legittimamente discutere se e in quale misura queste indicazioni possano essere estese, in tutto o in parte¹⁰⁰, al nuovo progettato istituto. In ogni caso, la giurisprudenza sopra riportata è stata criticata da una autorevole dottrina che ha evidenziato l'assenza di un robusto fondamento, anche alla

⁹⁶ Su tale pronuncia, in particolare, R. PINARDI, *Volontà referendaria e legislazione successiva tra regime formale e forza politica della pronuncia popolare abrogativa*, in *Giur. cost.*, 2012, pp. 2892 ss.

⁹⁷ *Considerato in diritto*, n. 5.2.2.

⁹⁸ *Considerato in diritto*, *ivi*.

⁹⁹ *Considerato in diritto*, *ivi*.

¹⁰⁰ Infatti, anche a ritenere sussistente un vincolo, esso non potrebbe non atteggiarsi diversamente nel caso di abrogazione rispetto al caso di modifica (che potrebbe essere anche marginale).

stregua dell'art. 70 Cost., che giustifichi il superamento della tesi del parallelismo tra le due fonti, quella legislativa e quella espressione del *referendum*, venuta meno la quale, come si è stato osservato, si darebbe luogo alla contraddizione di «considerare il *referendum* atto legislativo “in entrata” (al momento del sindacato di ammissibilità) e atto superlegislativo “in uscita” (al momento del sindacato di costituzionalità sulle leggi successive)»¹⁰¹.

Peraltro, anche nel dibattito in seno alla Camera sulla proposta di legge in esame si è dato per sicuro che la legge espressione di un *referendum* approvativo sia successivamente modificabile dal Parlamento (salvo il rischio di innescare un nuovo *referendum* approvativo!)¹⁰², sul presupposto, in sé corretto, che «i costituenti non hanno disegnato due diverse forme di democrazia», per cui «non vi è di questa ipotesi la minima traccia nel testo della Costituzione, nella quale, anzi, l'art. 1 conferma l'assoggettamento della volontà popolare a vincolo costituzionale e –quindi – l'inesistenza di un suo primato sulla volontà della rappresentanza»¹⁰³.

In caso contrario, tra l'altro, si affermerebbe una sorta di indeterminata “cristallizzazione” normativa che potrebbe essere superata in presenza di presupposti non privi di ambiguità (quali mutamenti politici; mutamenti della situazione di fatto).

¹⁰¹ M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., p. 663.

¹⁰² Così, la relatrice, on. Dadone, secondo la quale «in caso di approvazione di una nuova legge con la procedura definita dal nuovo testo dell'articolo 71, tale legge sarebbe in ogni caso suscettibile di modifica, integrazione o abrogazione (in linea teorica anche subito dopo il *referendum* stesso), al pari di tutte le leggi ordinarie»: Camera dei deputati, XVIII legislatura, 1^a Commissione permanente, 16 ottobre 2018, res. somm., p. 51.

¹⁰³ M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., p. 673.