



**NOMOS**

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## **NUOVI STRUMENTI PER DARE IMPULSO ALLA DECISIONE POLITICA E RIVITALIZZARE LA RAPPRESENTANZA? INTERROGATIVI E APORIE SUL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE IN MATERIA DI INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE\***

Valeria De Santis\*\*

SOMMARIO: 1. Effetti sistemici della riforma costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare. - 2. Partecipazione popolare diretta e crisi della funzione deliberativa del Parlamento. - 3. La procedura: presentazione dell'iniziativa popolare, intervento normativo delle Camere, ruolo del comitato promotore e voto popolare. - 4. Limiti di ammissibilità del *referendum*: la conformità a Costituzione, l'omogeneità e il sindacato della Corte costituzionale. - 5. Segue gli altri limiti di ammissibilità del *referendum*: intese, accordi, copertura finanziaria e mancato coordinamento con l'art. 75 della Costituzione. - 6. Il *quorum* strutturale. - 7. La legge approvata con il *referendum* nel sistema delle fonti. - 8. Considerazioni finali e necessariamente provvisorie sulla scelta del modello e possibili torsioni applicative.

### **1. Effetti sistemici della riforma costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare**

**I**l disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa popolare, approvato in prima deliberazione alla Camera dei deputati il 21 febbraio 2019 (A.C. n.1173) e attualmente all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato (A.

S. n. 1089), costituisce uno degli interventi di riforma della Costituzione che il Governo attualmente in carica intende realizzare<sup>1</sup>. Unitamente i diversi progetti, l'eliminazione del Cnel, la riduzione del numero dei parlamentari, la riduzione del *quorum* del *referendum* abrogativo e, appunto, il rafforzamento dell'iniziativa popolare disegnano un quadro complessivo di riforme che, alterando l'equilibrio tra istituzioni rappresentative e corpo elettorale, sono potenzialmente in grado di modificare l'assetto rappresentativo delineato dalla Costituzione del 1948<sup>2</sup>.

In generale pare apprezzabile che le riforme costituzionali proposte procedano mediante progetti separati, essendosi rivelato troppo spesso infruttuoso, nonché politicamente devastante, pretendere di intervenire su intere Parti della Costituzione. Tuttavia ciò non significa che i singoli interventi e, soprattutto, gli effetti che eventualmente produrranno nel loro insieme siano di minor momento. Tale considerazione appare particolarmente evidente per quanto concerne la modifica dell'iniziativa popolare che, come si cercherà di evidenziare, tocca nel profondo gli equilibri costituzionali esistenti in materia di rappresentanza e partecipazione.

Il progetto di riforma introduce una modifica che ha evidenti riflessi sull'intera architettura costituzionale<sup>3</sup> perché intende introdurre un'iniziativa popolare

\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*. Il presente scritto costituisce il frutto di riflessione sviluppata a partire dalla relazione "L'iniziativa popolare rinforzata", tenuta al Convegno "La legislatura del cambiamento alla ricerca dello scettro", Camerino 20 marzo 2019, Università degli Studi di Camerino.

Il presente scritto costituisce il frutto di riflessione sviluppata a partire dalla relazione "L'iniziativa popolare rinforzata", tenuta al Convegno "La legislatura del cambiamento alla ricerca dello scettro", Camerino 20 marzo 2019, Università degli Studi di Camerino.

\*\*Ricercatrice confermata di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Napoli "Parthenope".

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

<sup>2</sup> Il rafforzamento della partecipazione popolare diretta costituisce un tratto caratterizzante del programma di Governo in carica, sul punto si veda il *Contratto per il Governo del cambiamento*, Movimento 5 Stelle - Lega Salvini Premier, Punto n. 20, *Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta*. Peraltro l'attenzione ai temi della partecipazione ha addirittura indotto a creare il singolare *Ministero per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta*, presieduto dall'on. Riccardo Fraccaro, sul punto criticamente M. AINIS, *Fraccaro il ministro che si oppone a sé stesso*, in *La Repubblica*, 17 giugno 2018, p. 40.

<sup>3</sup> C. FUSARO, *Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, Contributo scritto all'istruttoria legislativa alle proposte di legge cost. nn. 726 Ceccanti e 1173 D'Uva recanti modifiche all'art. 71 Cost. in materia di iniziativa legislativa popolare*, 5 dicembre 2018, ritiene criticabile la scelta di procedere con interventi di riforma separati perché tali progetti possono modificare l'impianto complessivo della Costituzione. In particolare, a fronte del rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare, evidenzia che non ci siano parallele garanzie di rafforzamento del Parlamento. Anzi la riduzione del numero rende problematico l'esercizio della funzione rappresentativa, perché innalza il rapporto tra singolo e popolazione rappresentata. Sul punto

*indiretta*, ovvero, un’iniziativa legislativa popolare che, a certe condizioni, può essere sottoposta all’approvazione da parte del corpo elettorale tramite *referendum*<sup>4</sup>. Il disegno di legge costituzionale (A.C. n.1173 - A.S. n. 1089), già approvato da un ramo del Parlamento, configura l’iniziativa popolare come una fase del procedimento legislativo cui può seguire il *referendum* che ha natura approvativa.

Pur se puntuale, la riforma dell’art. 71 Cost. è destinata ad incidere su punti nevralgici del sistema costituzionale. Innanzi tutto, il disegno in oggetto modifica il sistema delle fonti e introduce una legge che può essere approvata direttamente dal corpo elettorale: la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere, come afferma l’art. 70 Cost., ma la prospettata riforma introduce un ulteriore canale di produzione legislativa, sollevando complessi interrogativi in ordine alla collocazione della legge “popolare” nel sistema delle fonti. Il *referendum* abrogativo ha un effetto normativo indiretto, invece, l’iniziativa rafforzata con il *referendum* approvativo conferisce un potere normativo positivo che concorre con quello ordinario delle Camere a definire la funzione legislativa<sup>5</sup>.

In secondo luogo e ancor più profondamente, la riscrittura dell’art. 71 Cost. interpreta e dà attuazione al principio dell’art. 1, co. 2 della Cost., ampliando le forme in cui può essere esercitata la sovranità popolare<sup>6</sup>. In tal senso l’introduzione del *referendum* approvativo, accentuando il carattere partecipativo della forma di Stato, altera il rapporto tra governati e governanti.

L’istituto referendario è un istituto partecipativo che sotto il profilo della forma di Stato svolge l’indicazione per cui la sovranità *va esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione*. Nello Stato democratico moderno, necessariamente rappresentativo, il *referendum* non è certamente concepito in opposizione rispetto al sistema di governo fondato sulla delega politica; non esiste infatti alcuna contrapposizione o alterità tra democrazia c.d. “diretta” e rappresentativa<sup>7</sup>.

---

similmente M. LUCIANI, *Audizione - Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, 4 dicembre 2018, p. 1. Tale audizione e tutte le altre di seguito citate in nota sono reperibili sul sito *internet* della Camera dei deputati.

<sup>4</sup> E. SPAGNA MUSSO, *L’iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, Napoli, Jovene, 1958, pp. 77-78; M. DELLA MORTE, *Gli istituti di partecipazione nei nuovi Statuti regionali: l’iniziativa legislativa popolare*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Tomo II, Napoli, Jovene, 2008, p. 835 e ss.; N. RODEAN, *Iniziativa (legislativa) popolare. Profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo*, Milano, Franco Angeli, 2014, p. 17 e ss.

<sup>5</sup> A. MORRONE, *L’iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in *Federalismi.it*, n. 23/2018, p. 2.

<sup>6</sup> S. CURRERI, *Camera dei Deputati - I Commissione affari costituzionali. Proposte di legge costituzionale C.726 Ceccanti e C. 1173 D’Uva. Modifica all’articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare. Testo dell’audizione informale*.

<sup>7</sup> Sul punto non si può far a meno di ricordare come nessuno metta in discussione che la così detta “democrazia diretta” non è né realizzabile, né «auspicabile» (come affermava già H. KELSEN, *La democrazia* (1926), in *Il primato del Parlamento*, trad.it., Giuffrè, Milano, 1982, p. 10): essa

La Costituzione abbraccia un modello di democrazia partecipativa, in cui il concetto di partecipazione è aperto e soggetto a continue re-interpretazioni. Tuttavia nella permeabilità del modello che sottintende l'idea della partecipazione come un processo in divenire, un dato è fermo: gli istituti partecipativi che alterano il funzionamento del principio rappresentativo devono essere congegnati come strumenti cui si fa ricorso in via occasionale, in modo da riequilibrare (e non soppiantare) la rappresentanza<sup>8</sup>. Tale esigenza è più forte se si tiene presente che, oltre alla scelta del modello costituzionale, nella prassi l'uso oppositivo del *referendum* sottolinea i rischi di strumentalizzare il voto popolare, utilizzato spesso per destabilizzare l'indirizzo politico di maggioranza.

In molte democrazie contemporanee si riscontra peraltro un deciso aumento del ricorso alla consultazione popolare, in particolare quando si tratti di adottare decisioni politiche complesse e altamente divisive. Il *deficit* di legittimazione degli organi rappresentativi si traduce nella crisi della capacità di «costruire il consenso»; è

---

costituisce una sorta di modello utopico, un «ideale», cui si continua a fare riferimento in modo sostanzialmente improprio, in tal senso almeno: M. LUCIANI, *Art. 75*, in *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, Tomo I, 2, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 2005, in part., p. 34 ss.; P. V. ULERI, *Referendum e iniziative popolari*, in G. PASQUINO (a cura di), *Strumenti della democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 73. Sul punto si vedano, p. 39 ss.; G. BERTI, *La responsabilità pubblica (Costituzione e Amministrazione)*, Cedam, Padova, 1994, p. 60; A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Giuffrè, Milano, 1994, in part. p. 43 ss.; E.W. BÖCKENFÖRDE, *Stato, costituzione, democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale* (1992), trad. it., a cura di M. NICOLETTI - O. BRINO, Giuffrè, Milano, 2006, p. 502 ss.; G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, IV ed., Bologna, Il Mulino, 1976, p. 156-157; D. HELD, *Modelli di democrazia* (1987), trad.it, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 29 e ss.; F. RIMOLI, *Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 16 e ss.; F. RANIOLO, *La partecipazione politica*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 75; L. CANFORA, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Roma-Bari, Laterza, 2006, in part. p. 11 e ss.; G. PASQUINO, *Nuove teorie della democrazia?*, in ID. (a cura di), *Strumenti della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 158; A. MORELLI, *La trasformazione del principio democratico*, in *Consultaonline.it*, n. 1/2015, p. 211; B. CARAVITA, *I circuiti plurali della decisione nelle democrazie moderne*, in *Federalismi.it - Focus Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa*, n. 1/2017, p. 2-3.

<sup>8</sup> P.V. ULERI, *Referendum e iniziative popolari*, cit., p. 42-43; N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Torino, Einaudi, 1984, p. 30; G. BERTI, *La responsabilità pubblica*, cit., p. 60; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, Franco Angeli, 2012, p. 38 e ss.; P.L. ZAMPETTI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. III, Padova, Cedam, 1973, p. 1482 ss.; R. TERZI, *Presentazione* a F. BORTOLOTTI - C. CORSI (a cura di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Roma, Ediesse, 2012, p. 11; B. PEZZINI, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, in *Dir. e soc.*, 1992, p. 429 e ss.; N. URBINATI, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Roma, Donzelli, 2009, p. 20 e ss.

un *deficit* di capacità decisionale<sup>9</sup>. La chiamata diretta al voto diventa uno strumento di legittimazione della decisione politica che, al contempo, consente di deresponsabilizzare le istituzioni rappresentative<sup>10</sup>.

Il voto referendario tenta di recuperare la logica maggioritaria andata persa con il superamento del bipolarismo e l'affermazione - in Italia e non solo - di un terzo polo populista con posizioni non chiaramente riconducibili ai tradizionali schieramenti di destra o di sinistra<sup>11</sup>. La crisi del Parlamento e delle istituzioni rappresentative non è infatti una crisi di governabilità, ma è una crisi di capacità deliberativa; è incapacità di governare il pluralismo, mediante decisioni politiche condivise. Così nel ricorso alla logica binaria del voto si intravede un modo per colmare dei vuoti, per trasferire la responsabilità della decisione politica, ma anche per rafforzare un Parlamento indebolito<sup>12</sup>.

In tale quadro, sommariamente tratteggiato, l'interrogativo di fondo è se l'istituto dell'iniziativa popolare indiretta così come delineata dalla prospettata riforma dell'art. 71 Cost. possa introdurre un'inversione di tendenza immettendo - come ritengono i promotori - un meccanismo capace di dare linfa alla rappresentanza mediante la partecipazione o se, al contrario, costituisca uno strumento che rischia

<sup>9</sup> Così come osservato dal Capo del dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Astrid-online.it*, 2019. Sul punto, G.L. CONTI, *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII Legislatura*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2018, p. 3 e ss.; F. LANCHESTER, *Audizione Commissione Affari costituzionali della Camera*, 6 dicembre 2018.

<sup>10</sup> Il ricorso al voto popolare legittima la decisione politica ma, al contempo, aumenta il distacco tra cittadini ed istituzioni, contribuendo ad alterare il funzionamento della stessa forma di governo, in tal senso, M. LUCIANI, *Referendum e forma di governo*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 7, Seminario 1996, Torino, Giappichelli, 1997, p. 97. Inoltre cfr.: M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare, quale riforma*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016, p. 2-5; G. PASQUINO, *Referendum*, in *Enc. delle scienze sociali*, Roma, Ist. dell'Enciclopedia italiana, VII, 1997, p. 291; P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it - Focus Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa*, n. 1/2017, p. 2 e ss.; E. DE MARCO, *Democrazia in trasformazione: i nuovi orizzonti della democrazia diretta*, *ivi*, p. 10 e ss.

<sup>11</sup> M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare, quale riforma*, *cit.* p. 2. Sul fenomeno del populismo sia consentito un limitato rinvio a: L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, in *Rivistaaic.it*, n. 3/2018; M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, *ivi*; A. SPADARO, *Su alcuni rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in *Rivistaaic.it*, n. 1/2017; R. CHIARELLI, *Il populismo nella Costituzione italiana*, in Id. (a cura di), *Il populismo tra storia, politica e diritto*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2015, p. 177 e ss.; Y. MÉNY - Y. SUREI, *Populismo e democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 148 e ss.; V. PAZÉ, *Democrazia e populismo. Tra subalternità e stupidità*, in *Teoria politica*, 2011, p. 327 e ss.; M. PROSPERO, *La Costituzione tra populismo e leaderismo*, Milano, Franco Angeli, 2010.

<sup>12</sup> Nel programma del Movimento 5 Stelle emerge chiaramente l'idea della partecipazione come uno strumento che può rivitalizzare un Parlamento irrimediabilmente indebolito, in tal senso, G. GRASSO, *Le «Mouvement 5 Étoiles» et les défis de la démocratie représentative: à la recherche d'une notion constitutionnelle de populism?*, in *Percorsi costituzionali*, 2017, p. 224. Nello stesso senso si vedano anche la Relazione di accompagnamento al progetto A.C. n. 1173, nonché la Relazione sulle linee programmatiche del Ministro Fraccaro, *Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta*, nell'audizione innanzi alle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato, tenutasi il 24 giugno 2018. In entrambe le Relazioni emerge l'idea che l'implementazione della consultazione popolare diretta dovrebbe costituire un argine, un correttivo rispetto al malfunzionamento di alcuni aspetti della democrazia rappresentativa.



di allontanare e contrapporre ancora di più governati e governanti, indebolendo ulteriormente le istituzioni rappresentative.

## 2. Partecipazione popolare diretta e crisi della funzione deliberativa del Parlamento

Prima di entrare nel merito della riforma costituzionale dell'art. 71 Cost., approvata in prima lettura dalla Camera dei deputati, occorre soffermare l'attenzione sulle ragioni che rendono comunque necessario riformare l'istituto dell'iniziativa popolare, a prescindere dall'esito che avrà il progetto in questione.

L'iniziativa popolare disciplinata dall'art. 71 della Costituzione del 1948 non dispone alcun obbligo per le Camere di deliberare sull'iniziativa popolare; i regolamenti parlamentari si limitano a prevedere un obbligo di presa in considerazione e la non decadenza dei disegni popolari a fine legislatura<sup>13</sup>. Solo molto di recente, nel 2017, il regolamento del Senato (e non anche quello della Camera) ha rafforzato l'iniziativa popolare con la previsione all'art. 74, co. 3 di tempi certi per l'esame in Commissione e l'iscrizione d'ufficio nel calendario dei lavori dell'Assemblea, una volta decorsi i termini per l'esame in Commissione.

Nella Costituzione del 1948 non ha dunque trovato accoglimento la soluzione, prospettata da Mortati in seconda Sottocommissione, di legare la presentazione del progetto di legge popolare al *referendum* approvativo. Secondo una soluzione che ricalcava l'art. 73 co. 3 della Costituzione di Weimar, Mortati ipotizzava di attribuire al *referendum* una valenza correttiva e di sprone alle decisioni del Parlamento<sup>14</sup>. Tuttavia nel dibattito in Assemblea Costituente è prevalso un atteggiamento di estrema cautela rispetto agli istituti di partecipazione diretta, percepiti come strumenti in grado di mettere a rischio la centralità del Parlamento e il ruolo di intermediazione dei partiti politici<sup>15</sup>. Esclusa la possibilità di accogliere una consultazione con effetti approvativi collegata all'iniziativa popolare, al *referendum* è stata attribuita una funzione di controllo e bilanciamento della

<sup>13</sup> Reg. Camera, art. 104, co. 4; reg. Senato, art. 74, co. 2 e 3.

<sup>14</sup> Atti II Sottocommissione, Seduta del 20 gennaio 1947. Gli atti dell'Assemblea costituente si possono leggere sul sito *internet* della Camera dei deputati. L'art. 73 co. 3 della Costituzione di Weimar stabiliva di procedere ad una votazione popolare se 1/10 degli elettori avesse richiesto una votazione popolare sulla base di un concreto progetto di legge. Solo qualora il progetto fosse approvato dal Reichstag senza mutamento la consultazione popolare non avrebbe avuto luogo. Sul punto, in part., E. PALICI DI SUNI, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera sulle proposte di legge costituzionale C.726 Ceccanti e C.1173 D'Uva, di modifica dell'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa popolare*, 3 dicembre 2018, p. 2; G. D'ALESSANDRO, *I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati. Proposte di legge costituzionale A.C. 726 e AC 1173. Modifica dell'articolo 71 della Costituzione, Audizione informale*, 4 dicembre 2018.

<sup>15</sup> M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, p. 161.

rappresentanza politica, più che di partecipazione attiva alla formazione della decisione politica.

Attualmente, al contrario, il ricorso al *referendum* approvativo sembra essere percepito come uno strumento idoneo a colmare la progressiva diminuzione della capacità decisionale del Parlamento e l'incapacità dei partiti di porsi quali vettori di partecipazione politica effettiva. Non a caso, l'idea di rafforzare l'iniziativa popolare è condivisa e trasversale, sia nell'attuale Legislatura, in cui nell'esame parlamentare i due progetti di maggioranza e opposizione sono stati abbinati, sia nelle scorse Legislature in cui, da più di trent'anni a questa parte, maggioranze diverse hanno tentato in più occasioni di riformare anche l'istituto in questione.

Nei tentativi di riforma costituzionale, a parte il progetto di riforma costituzionale del 2016 che si limitava a lasciare al futuro legislatore il compito di introdurre nuovi tipi di *referendum* collegati all'iniziativa popolare<sup>16</sup>, gli altri miravano a fissare vincoli precisi nei confronti del Parlamento. In particolare, il progetto di riforma costituzionale del 2005 prevedeva l'obbligo per i destinatari dell'iniziativa legislativa popolare di avviare entro termini certi l'esame delle proposte di legge di iniziativa popolare<sup>17</sup>. La Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali della XIII legislatura collegava invece direttamente l'iniziativa popolare allo svolgimento del *referendum*<sup>18</sup> e, in modo ancor più stringente, la Commissione bicamerale presieduta da A. Bozzi nel 1984 fissava un termine di 18 mesi entro il quale il Parlamento si

<sup>16</sup> Il testo di revisione costituzionale Renzi-Boschi, non forniva alcuna indicazione nemmeno in merito al carattere diretto o indiretto dell'iniziativa legislativa popolare, lasciando al legislatore ogni scelta in ordine al tipo di collegamento da istituire tra l'iniziativa legislativa popolare e la consultazione referendaria. Sul punto, E. LAMARQUE, *Il referendum abrogativo e l'iniziativa legislativa popolare*, in F.S. MARINI - G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, Ed. scientifiche italiane, 2016, p. 172; E. CASTORINA, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi dei tradizionali istituti di partecipazione politica e riforme mancate*, in *Federalismi.it - Focus Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa*, n. 1/2017; G. FERRI, *Le prospettive di riforma del referendum (alla luce del procedimento di revisione costituzionale in corso)*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, ESI, 2016, p. 328 e ss.; E. DE MARCO, *Il referendum propositivo nell'attuale progetto di riforma della Costituzione. Aspetti problematici e spunti di riflessione*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, I, Torino, Giappichelli, 2016, p. 776 e ss.; M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare*, cit., p. 24 e ss. Nel 2013 anche il Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica e la Commissione per le riforme istituzionali hanno preso in considerazione i due istituti dell'iniziativa popolare e del *referendum* approvativo, ma in queste sedi il dibattito sugli istituti di partecipazione è stato piuttosto scarno. In tal senso, O. ROSELLI, *Gli istituti di democrazia diretta. Un dibattito 'Cenerentola'*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, Napoli, Esi, 2014, p. 258 e ss.

<sup>17</sup> Il progetto in questione è stato respinto dal corpo elettorale con il *referendum* del 25 e 26 giugno 2006. Sul punto, in part., R. ORRÙ, *Art. 71*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 1378.

<sup>18</sup> Sul punto cfr. M. CECCHETTI, *La disciplina generale del procedimento legislativo (artt. 91, 95 e 96)* ed E. PAPARELLA, *Referendum abrogativo e referendum deliberativo (art. 97)*, entrambi in V. ATRIPALDI - R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 447 e ss. e 498 e ss.

sarebbe dovuto pronunciare sull'iniziativa legislativa popolare e, decorso il quale, l'iniziativa sarebbe stata trasformata in *referendum* deliberativo<sup>19</sup>.

Nessuno di questi tentativi di riforma ha avuto esito positivo e le iniziative popolari hanno continuato ad essere ignorate; i partiti in Parlamento non sono stati in grado e non hanno voluto sfruttare questo strumento, mostrando un'indifferenza<sup>20</sup> non accettabile in un sistema costituzionale che considera la partecipazione popolare un obiettivo essenziale nella definizione della propria forma di Stato (art. 3 co. 2 Cost.).

L'esigenza di rafforzare l'iniziativa parlamentare trova anche una più profonda ragione che risiede nell'ostinata tendenza del Parlamento a non intervenire su determinate materie, pur laddove sia la stessa Corte costituzionale a ribadire la necessità di un intervento legislativo. In molteplici circostanze, in particolare in materie eticamente "sensibili" (fine vita, matrimonio omosessuale, fecondazione assistita, surrogazione di maternità ecc.) il giudice Supremo ha richiamato il Parlamento alla sua funzione fondamentale, ovvero, dare risposte a questioni concrete riguardanti i diritti e gli interessi degli individui.

In troppe circostanze il Parlamento tenta di evitare il confronto su questioni che toccano gli interessi presenti nella società, tradendo così la propria stessa funzione primigenia, ovvero, la formazione della volontà popolare mediante la discussione e la pubblica deliberazione. L'intera costruzione del sistema costituzionale moderno si fonda sull'idea che il Parlamento debba realizzare il *government by discussion*, ovvero, la discussione razionale e la composizione dei conflitti<sup>21</sup>. Al contrario, la tendenza a non intervenire nella disciplina di materie divisive aumenta in modo esponenziale in relazione alla minore stabilità delle maggioranze di governo: in un contesto di estrema litigiosità tra forze politiche, molti temi in materia di diritti civili, della persona e di cittadinanza, *semplicemente* non vengono affrontati. In

<sup>19</sup> Più precisamente, se entro tale termine il Parlamento non si fosse pronunciato, se avesse respinto la proposta con una maggioranza inferiore ai due terzi dei componenti, ovvero, avesse approvato la proposta con modifiche sostanziali, l'iniziativa sarebbe stata trasformata in *referendum* deliberativo. Sul punto, in part., L. CIAURRO, *L'iniziativa legislativa popolare*, in *Giuffrè.it*; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit., p. 145 e ss.; G. GEMMA, *Il referendum e la Commissione Bozzi*, in *Quad. cost.*, 1985, p. 393 e ss. Sui diversi tentativi di riforma costituzionale in materia di *referendum* approvativo, G. D'ALESSANDRO, *Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, cit.

<sup>20</sup> In tal senso, in part., F. CLEMENTI, intervento alla Tavola rotonda, *Il referendum propositivo: rischi e opportunità*, Roma, Camera dei Deputati, 19 febbraio 2019, similmente, nello medesimo consesso, G. AZZARITI.

<sup>21</sup> Su questi aspetti non si può fare a meno di rammentare il pensiero di E. BURKE, *Speech to the electors of Bristol*, in *The works of the right honourable Edmund Burke*, vol. II, Bell & Song, London, 1882, p. 97, secondo il quale il Parlamento è un'assemblea deliberativa che deve perseguire l'interesse della nazione «di una nazione, con un solo interesse, quello del tutto». Inoltre, in part., C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (1928), trad. it, Giuffrè, Milano, 1984, p. 415, evidenzia come in Parlamento maggioranza e minoranza, attraverso la discussione dell'argomento e del controargomento, cercano la «giusta deliberazione», ovvero, realizzano «la volontà complessiva del popolo attraverso la discussione razionale».



questa prospettiva rafforzare l'iniziativa, sottoponendola al *referendum* approvativo, nel caso di mancata approvazione o di approvazione ma con modifiche sostanziali, costituisce un modo per costringere le Camere ad intervenire.

Il collegamento con l'eventuale *referendum* potrebbe altresì garantire maggiore trasparenza del processo di approvazione della legge perché la decisione del Parlamento di adottare l'iniziativa popolare così com'è, o di apportare modifiche, sarà immediatamente sanzionata dalla decisione del comitato referendario di ricorrere, o meno, al voto. In definitiva, il Parlamento dovrà spiegare nell'immediato le ragioni della propria decisione, dovrà dimostrare che il proprio intervento è motivato da esigenze di carattere generale<sup>22</sup>. In questo senso, forse, il condizionamento derivante dalla possibilità di attivare il *referendum* approvativo potrebbe indurre il Parlamento a recuperare la funzione deliberativa, costringendolo - proprio per evitare il confronto elettorale - ad adottare decisioni condivise, razionali e motivate<sup>23</sup>.

### **3. La procedura: presentazione dell'iniziativa popolare, intervento normativo delle Camere, ruolo del comitato promotore e voto popolare**

Il disegno di legge costituzionale A. C. n. 1173 - A. S. n. 1089 non interviene sull'iniziativa legislativa popolare esistente, disciplinata dal comma 2 dell'art. 71 ed esercitata da 50mila elettori, ma stabilisce - con l'aggiunta di quattro commi - che, quando la proposta di legge è presentata da almeno 500mila elettori, le Camere hanno un termine di 18 mesi entro i quali approvare, altrimenti è indetto il *referendum* approvativo.

Il progetto immagina dunque che i promotori abbiano due opportunità per consentire alle Camere di deliberare sul testo proposto: la prima con la presentazione di un'iniziativa che si potrebbe definire "semplice", quella del co. 2 dell'art. 71 Cost., e l'altra che richiede un numero più ampio - ma comunque piuttosto contenuto di sottoscrizioni - cui potrà essere collegato l'espletamento del *referendum* approvativo. Naturalmente l'iniziativa "semplice" muterebbe molto di significato perché potrebbe sviluppare la funzione di mettere "in allerta" le Camere che per scongiurare l'attivazione del secondo tipo di iniziativa dovrebbero senza dubbio prevedere l'obbligo di deliberare in tempi certi (come del resto già previsto dal solo regolamento del Senato).

<sup>22</sup> E. PALICI DI SUNI, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera sulle proposte di legge costituzionale C.726 Ceccanti e C.1173 D'Uva*, cit., p. 4.

<sup>23</sup> In tal senso sovengono le considerazioni di E. BURKE, *Speech to the electors of Bristol*, cit., ivi, secondo il quale a guidare le decisioni del Parlamento non debbono essere gli scopi o i pregiudizi locali, ma l'interesse generale «determinato dalla ragione generale del tutto».

L'attivazione dell'iniziativa rafforzata secondo il disegno di legge costituzionale è una fase nell'*iter* di formazione della legge, quindi le Camere, nel termine di 18 mesi, possono approvare il testo così come è, oppure, possono intervenire con modifiche che se *non meramente formali* consentono l'espletamento del *referendum*, a meno che i promotori non vi rinunzino. La disposizione intende evitare che il Parlamento approvi una legge stravolgendo i principi ispiratori o il contenuto essenziale della proposta popolare, al fine di evitare l'aggravamento procedurale del *referendum*. Tuttavia la valutazione inerente alla portata meramente formale o meno delle modifiche apportate dalle Camere non è certo semplice; il confine tra interventi sostanziali o meramente formali può essere labile e lascia spazio all'interpretazione. La formulazione appare piuttosto ampia, ma sul punto potrebbe essere utile la giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale sulla sopravvenienza della nuova disciplina che interrompe le operazioni referendarie. In tal senso, il riferimento alla «modifica dei principi ispiratori della disciplina» e dei «contenuti normativi essenziali»<sup>24</sup> potrebbe contribuire a tracciare il confine tra modifiche sostanziali o meramente formali.

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

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

Nella valutazione in ordine alla natura dell'intervento normativo operato dalle Camere, il progetto non prende in alcun modo in considerazione il ruolo del comitato promotore. Invece, per evitare la contrapposizione tra i due "fronti", quello popolare e quello istituzionale, nei 18 mesi in cui le Camere devono approvare il progetto popolare, il comitato promotore dovrebbe svolgere un ruolo attivo.

L'art. 1, co. 1, del disegno di legge costituzionale si limita ad affermare che il comitato promotore ha la possibilità di rinunciare al *referendum* e solo l'u.c. del medesimo articolo stabilisce che la legge, chiamata a disciplinare l'iniziativa popolare

<sup>24</sup> Corte costituzionale sent. 17 maggio 1978 n. 68, *Considerato in diritto* n. 3. In part. su tale punto cfr.: M. LUCIANI, *Audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, 13 marzo 2019; A. MORELLI, *Il referendum propositivo: un'analisi costi benefici*, in *Federalismi.it*, n. 6/2019, p. 7-8.

rafforzata, consente ai promotori un adeguamento dell'iniziativa popolare rispetto alla verifica delle coperture finanziarie del progetto. A parte questo riferimento, manca completamente la valorizzazione del ruolo del comitato promotore che dovrebbe invece interagire con le Commissioni parlamentari, secondo modalità proceduralizzate nei regolamenti parlamentari. L'iniziativa popolare si inserisce come una fase nell'*iter* legislativo e la sua funzione dovrebbe essere quella di dare impulso al procedimento legislativo secondo una logica collaborativa<sup>25</sup>. Per tale ragione andrebbe rafforzato il ruolo del comitato dei promotori, affinché si possa arrivare ad un testo concordato, considerando invece il ricorso al *referendum* veramente un'opzione del tutto eccezionale e residuale.

In questi termini e non valorizzando il ruolo del comitato dei promotori, si rischia invece di aggravare la contrapposizione tra istituzioni rappresentative e volontà popolare che, peraltro, era particolarmente accentuata nel testo originariamente presentato. Rispetto al progetto presentato alla Camera dei deputati nel settembre 2018, è venuta meno infatti la possibilità da parte delle Camere di proporre un testo alternativo da sottoporre al voto popolare insieme all'iniziativa popolare. Nella discussione in Assemblea, alla Camera dei deputati, si è deciso di evitare la contrapposizione aperta tra i due progetti in quanto il ballottaggio avrebbe esasperato la competizione tra il testo parlamentare e quello popolare, aumentando lo scontro plebiscitario e divisivo tra Parlamento e corpo elettorale. Tuttavia la contrapposizione esiste e, probabilmente, è inevitabile in quanto il corpo elettorale è chiamato ad esprimersi sul testo proposto dai cittadini quando il Parlamento non lo abbia approvato o vi abbia apportato modifiche sostanziali. In tal caso si svolge la consultazione del corpo elettorale, ma se la proposta popolare non viene approvata, è sottoposta a promulgazione la proposta approvata dalle Camere (art. 1, co. 1 del disegno di legge cost.). Che indirettamente il voto popolare consista in una scelta tra due testi emerge in modo chiaro dall'u.c. dell'art. 1 del disegno di legge costituzionale che conferisce alla legge di attuazione dell'iniziativa popolare il compito di individuare le modalità per assicurare «eguale conoscibilità» della proposta di iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente.

L'esistenza di una sorta di ballottaggio indiretto tra due discipline alternative pone, peraltro, non pochi interrogativi in ordine al rispetto della libertà del voto. Prima di tutto, laddove si tratti di interventi complessi e articolati è difficile che il voto popolare possa essere consapevole e sotto questo aspetto sarebbe necessaria una

<sup>25</sup> A. MORRONE, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, cit., p. 3. Sulla necessità di coinvolgere il comitato dei promotori, G. L. CONTI, *Il futuro dell'archeologia*, cit., p.12; G. TARLI BARBIERI, *Osservazioni sulle p.d.l. n. 726 e 1173 (iniziativa popolare e referendum)*, Audizione presso la 1° Commissione permanente della Camera dei deputati, 4 dicembre 2018, p. 9.

particolare attenzione non solo alla «conoscibilità» dei due testi, ma ad un'attenta informazione (e formazione) da fornire ai cittadini, affinché costoro possano esprimere una valutazione consapevole<sup>26</sup>. Inoltre, al voto viene sottoposto il solo testo popolare che, però, si pone in alternativa rispetto al progetto sul quale le Camere possono essere intervenute con modifiche sostanziali. Sebbene indirettamente, sono molteplici i dubbi in ordine all'omogeneità del voto, potendo essere il progetto popolare sul quale si vota simile, oppure, diametralmente opposto rispetto all'intervento operato nel corso dei 18 mesi dalle Camere<sup>27</sup>. Avendo ad oggetto un complesso intervento normativo, il quesito potrà facilmente essere eterogeneo e sarà difficile rispettare la libertà del voto qualora l'elettore del progetto condivida solo taluni aspetti o principi.

#### 4. Limiti di ammissibilità del referendum: la conformità a Costituzione, l'omogeneità e il sindacato della Corte costituzionale

Alle perplessità di ordine procedurale finora illustrate, si sommano quelle inerenti ai limiti di proponibilità dell'iniziativa popolare indiretta su ognuno dei quali si aprono interrogativi complessi. Diversamente dalla prima versione che elencava alcuni limiti specifici (come il rispetto dei diritti fondamentali e dei vincoli europei ed internazionali), il testo del disegno di legge costituzionale A.C. n. 1173, approvato in prima deliberazione dalla Camera dei deputati, individua un limite generale e stabilisce che il *referendum* non è ammissibile «se la *proposta* non rispetta la Costituzione» (art. 1, co. 2).

Il limite di ammissibilità del *referendum* verte - in realtà - sulla costituzionalità della proposta; l'ammissibilità (a differenza del *referendum* abrogativo) non ha ad oggetto il *quesito* referendario, ma la *proposta* e naturalmente è la Corte costituzionale a dover operare tale sindacato.

Il procedimento ideato crea una situazione delicata e destinata ad incidere sulla posizione complessivamente attribuita alla Corte costituzionale, trovandosi il giudice delle leggi a dover esercitare un sindacato di legittimità preventivo, astratto e su un progetto di legge. Infatti, la Corte costituzionale viene chiamata non su una legge ma su un progetto, anche prima della sua presentazione alle Camere, purché

<sup>26</sup> E. PALICI DI SUNI, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera sulle proposte di legge costituzionale C.726 Ceccanti e C.1173 D'Uva, di modifica dell'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa popolare*, cit., p. 4.

<sup>27</sup> A. MORRONE, *Audizione presso la Camera dei deputati, I commissione - Affari costituzionali, sulle proposte di legge cost. n. 726 (Ceccanti e altri) e n. 1173 (D'Uva e altri)*, 3 dicembre 2018, p. 4. In termini generali, sul limite dell'omogeneità del quesito referendario, sebbene in riferimento al *referendum* abrogativo, cfr. almeno: P. CARNEVALE, *Il «referendum» abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Padova, Cedam, 1992, p. 235 e ss.; M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., p. 403 e ss.; F. PIZZOLATO, V. SATTA, *Art. 75*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 1478.

siano state raccolte almeno 200mila firme. Il giudizio della Corte verte quindi su un progetto neanche definitivo perché l'iniziativa popolare è inserita nell'*iter* legislativo, all'interno del quale il Parlamento deve poter intervenire con modifiche.

La Corte costituzionale è chiamata ad esprimere un giudizio nei 18 mesi durante i quali le Camere possono decidere di approvare la legge, oppure di apportare modifiche al testo proposto dal corpo elettorale. Con l'iniziativa indiretta il corpo elettorale apre il procedimento legislativo, ma il Parlamento resta libero di intervenire sul testo, anzi, in una prospettiva collaborativa nell'arco di tempo fissato, prima dell'eventuale *referendum*, sarebbe necessario garantire la comunicazione e l'interazione tra promotori e organi parlamentari nella definizione del testo. In questa ottica, al contrario, la previsione di un sindacato preventivo della Corte costituzionale potrebbe condizionare il dibattito, blindando un testo che è stato già dichiarato conforme a Costituzione.

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

Come ha affermato lo stesso giudice delle leggi in merito all'attivazione del *referendum* regionale nel procedimento di adozione dello Statuto, il controllo di legittimità deve essere preventivo rispetto al *referendum* in modo da evitare che la consultazione popolare possa avere ad oggetto un atto la cui validità possa essere successivamente negata, in tutto o in parte, dalla Corte costituzionale<sup>28</sup>. In definitiva, dal ragionamento della Corte costituzionale si desume che non si possa in ogni caso correre il rischio di uno scontro tra legalità costituzionale e legittimazione popolare.

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

<sup>28</sup> Corte Cost., sent. 3 luglio 2002, n. 304, punto n. 2 del *Considerato in diritto*. Sul punto, in part., A. CARDONE, *Il controllo di costituzionalità sugli statuti regionali. Le lacune del legislatore e la supplenza della Corte costituzionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, p. 655 e ss.; S. MANGIAMELI, *La nuova potestà statutaria delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2358 e ss.; F. MANNELLA, *Sul controllo preventivo di legittimità costituzionale degli statuti regionali, nota a sentenza n. 304/2002 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2002, p. 2221 e ss.



pur trattandosi di un progetto non destinato ad essere sottoposto ad approvazione mediante *referendum*.

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

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

Prima di tutto, emerge il problema di interpretare l'esatta portata del limite dell'omogeneità che la Corte costituzionale ha imposto come condizione di proponibilità del *referendum* abrogativo (con la sent. 16 del 1978), ma la cui nozione resta largamente indeterminata. Inoltre se per l'iniziativa popolare può essere ragionevole richiedere il rispetto del vincolo dell'unitarietà della materia disciplinata, perché tale iniziativa è potenzialmente destinata ad essere sottoposta al quesito referendario, altrettanto non vale per l'iniziativa popolare che le Camere abbiano fatto propria. Diventa infatti oggettivamente difficile imporre alla legge parlamentare il requisito dell'omogeneità, non costituendo, di per sé, l'eterogeneità normativa un vizio sindacabile, in grado di invalidare la legge<sup>29</sup>.

## **5. Segue gli altri limiti di ammissibilità del referendum: intese, accordi, copertura finanziaria e mancato coordinamento con l'art. 75 della Costituzione**

Oltre all'omogeneità e alla generale conformità a Costituzione, il disegno di legge costituzionale A.C. n. 1173 - A.S. n. 1089 stabilisce che il *referendum* non è ammissibile se la proposta è ad iniziativa riservata, se richiede una procedura o una

<sup>29</sup> Sul punto in part. M. LUCIANI, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, in *Osservatorioaic.it*, 1-2/2019; G. GRASSO, *Audizione resa il 10 aprile 2019, presso la 1° Commissione (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 1089, "Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum"*, p. 3.

maggioranza speciale per la sua approvazione ma anche e se presuppone intese o accordi. In particolare mentre gli altri limiti sono del tutto comprensibili, il riferimento alle *intese* e agli *accordi* sembra piuttosto generico e potrebbe ampliare di molto le materie che finiscono per essere sottratte all'iniziativa popolare. In merito agli aggravamenti procedurali, la Costituzione fa riferimento, di norma, alle *intese* strette tra lo Stato e le rappresentanze delle rispettive confessioni religiose (art. 8 Cost.) e all'*intesa* tra lo Stato e la Regione interessata ad ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (116, co. 3 Cost.).

Il disegno di legge costituzionale in questione aggiunge alle *intese* l'ulteriore riferimento agli *accordi* che potrebbero costituire un limite nuovo, potenzialmente più ampio e indeterminato. Si pensi in particolare a tutti i casi in cui la legittimità dell'intervento normativo statale è subordinata al raggiungimento di accordi tra Stato e Regioni e, quindi, a tutte quelle ipotesi di interferenza o sovrapposizione di competenze in cui l'esercizio della funzione normativa presuppone il rispetto della leale collaborazione<sup>30</sup>. In questa prospettiva, in effetti, potrebbero essere molte le materie sottratte alla proponibilità dell'iniziativa popolare, in ragione di esigenze, più o meno giustificate, di coordinamento tra livelli di governo.

Il limite ulteriore di proponibilità, quello che crea più problemi anche di carattere procedurale, consiste nell'inammissibilità del *referendum* laddove esso non provveda «ai mezzi per far fronte ai nuovi e maggiori oneri che essa importi». È difficile immaginare che il comitato promotore abbia le competenze per stabilire quali siano i capitoli di spesa ai quali attingere per garantire la necessaria copertura finanziaria della legge. D'altra parte non si può ritenere che all'iniziativa popolare siano sottoponibili solo gli interventi normativi che “non costano”; non c'è bisogno di ricordare come non solo i diritti a prestazione, ma l'esercizio di tutti i diritti può (anche in modo indiretto) essere economicamente condizionato o può produrre effetti economici. Il disegno di legge costituzionale prende atto, in parte, della difficoltà per i promotori di individuare le necessarie coperture e prevede (all'u.c. dell'art. 1) che la legge chiamata a disciplinare l'iniziativa popolare indiretta indichi le modalità di verifica dei mezzi per fare fronte a nuovi o maggiori oneri e le procedure relative all'eventuale adeguamento da parte dei promotori.

Si deve quindi ipotizzare che un organo tecnico debba coadiuvare il comitato dei promotori. La legge di attuazione dell'iniziativa popolare indiretta potrebbe affidare tale compito all'Ufficio parlamentare per il Bilancio o alla Corte dei Conti in modo da garantire che la legge sia accompagnata da una relazione finanziaria sottoscritta, appunto, da un organo che abbia le competenze per individuare le necessarie

<sup>30</sup> Questo aspetto è stato sottolineato in part. da A. STERPA, intervento alla Tavola rotonda, *Il referendum propositivo: rischi e opportunità*, Roma, Camera dei Deputati, 19 febbraio 2019.

coperture. Del resto, laddove richiesto dalle Commissioni parlamentari competenti, il Presidente della Corte dei conti già esercita un controllo di carattere preventivo sulle conseguenze finanziarie che derivano dalla conversione in legge dei decreti legge o dall'adozione del decreto legislativo (art. 16, co. 2, l. n. 400 del 1988)<sup>31</sup>.

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

Per quel che riguarda le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali<sup>32</sup>, in assenza di un espresso divieto, sarebbe possibile attivare l'iniziativa popolare sui trattati *conclusi ma non ratificati*. Naturalmente in tal caso il Parlamento potrebbe interrompere in qualsiasi momento la procedura, decidendo di autorizzare la ratifica. Tuttavia si può immaginare la tensione politica che scaturirebbe a seguito dell'attivazione da parte dei promotori volta ad evitare la ratifica, con tutto ciò che comporta la raccolta delle firme e l'apertura della campagna referendaria. Le Camere si troverebbero in una posizione difficile; sarebbero costrette ad attivarsi per ratificare ed evitare il *referendum*, ma potrebbero anche spaccarsi al loro interno ed utilizzare in modo indiretto il peso politico dell'iniziativa legislativa popolare per evitare di recepire il trattato già concluso.

In verità se si ritiene che, come avviene in altri ordinamenti, il corpo elettorale si debba pronunciare laddove lo Stato concluda trattati di natura politica mediante i quali si realizzano "cessioni di sovranità", con tutti i rischi che ne conseguono, occorre procedere consapevolmente mediante una modifica dell'art. 80 Cost.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> In tal senso G. TARLI BARBIERI, *Osservazioni sulle p.d.l. n. 726 e 1173 (iniziativa popolare e referendum)*, cit., p. 8, ricorda inoltre l'art. 17, co. 9 della l.n. 196 del 2000 secondo il quale la Corte dei conti trasmette ogni 4 mesi una relazione al Parlamento sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Nella medesima relazione la Corte dei conti riferisce sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nei decreti legislativi emanati nel periodo considerato e sulla congruenza tra conseguenze finanziarie di tali decreti e le norme di copertura recate dalla legge di delega.

<sup>32</sup> Sul punto L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, cit., p. 9, se il trattato è già stato ratificato, naturalmente l'iniziativa non è attivabile, perché un'iniziativa meramente abrogativa è impossibile, del pari, se il trattato non è ancora concluso l'iniziativa popolare non sarebbe utilizzabile.

<sup>33</sup> M. VOLPI, *Camera dei deputati: audizione di fronte alla I Commissione (affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e degli interni) sulle proposte di legge costituzionali C. 726 e C. 1173 di modifica dell'art. 71 della Costituzione*, 3 dicembre 2018, p. 6.

altrimenti c'è il rischio di una contrapposizione indiretta, ma non meno esacerbata tra corpo elettorale e Assemblea.

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

## 6. Il quorum strutturale

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

La soluzione di compromesso adottata sembra opportuna, sebbene sul punto la Commissione di Venezia nel Codice di buona condotta sul *referendum* del 2006 sconsigli vivamente l'introduzione del *quorum* strutturale che «assimila gli elettori che si astengono a quelli che votano no»<sup>34</sup>. Di certo, in termini generali il *quorum* strutturale avvantaggia i sostenitori del “no” i quali, con l'appello all'astensione, hanno un'arma che «altera le regole della partecipazione»<sup>35</sup>. Il *quorum* sposta l'attenzione del dibattito in quanto i sostenitori del “si” hanno come preoccupazione prioritaria quella di spingere i cittadini a votare, mentre in assenza di *quorum* i sostenitori di entrambe le opzioni sono parimenti costretti a concentrarsi sulle proprie rispettive ragioni, aumentando la conoscenza e la diffusione delle informazioni<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, Commissione di Venezia, *Codice di buona condotta sui referendum*, Adottato dal Consiglio per le Elezioni Democratiche nel corso della 19a riunione (Venezia, 16 Dicembre 2006) e dalla Commissione di Venezia nel corso della 70a sessione plenaria (Venezia, 16-17 Marzo 2007), p. 14-15 e p. 23-24.

<sup>35</sup> A. BARBERA - A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 244.

<sup>36</sup> Sugli effetti negativi derivanti dalla previsione del *quorum* strutturale, cfr.: G. BRAGA, *Referendum abrogativo: se l'astensionismo è legittimo, a seggi aperti i dati sull'affluenza non devono essere resi noti*, in

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

Per queste ragioni, nonostante le indicazioni della Commissione di Venezia, è senz'altro opportuna la soluzione di compromesso che bilancia l'esigenza di garantire la serietà della consultazione e di non assecondare l'astensionismo. In tal senso, del resto, la Corte costituzionale ha avallato la decisione di alcune Regioni che nella seconda stagione statutaria hanno ridotto significativamente il *quorum* di partecipazione (Lombardia, Basilicata) oppure, lo hanno reso flessibile, legandolo alla maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali (Toscana)<sup>37</sup>. Adeguamenti del genere - anche a parere della Corte costituzionale - non sono irragionevoli, incontrando l'esigenza di calibrare il *quorum* rispetto alla variabilità dei flussi elettorali e al crescente tasso di astensionismo<sup>38</sup>.

## 7. La legge approvata con il referendum nel sistema delle fonti

Se non fosse finora adeguatamente emerso, quanto si verifica a seguito dell'approvazione referendaria mostra con estrema chiarezza come l'introduzione dell'iniziativa popolare collegata al *referendum* approvativo modifichi il sistema delle fonti. Svolta la consultazione referendaria, si aprono una serie di interrogativi procedurali e di collocazione della legge adottata nel sistema delle fonti.

Procedendo con ordine, la legge approvata dal corpo elettorale deve essere promulgata, ma si pone il problema di come - e se - il Presidente possa esercitare il proprio potere di rinvio. Nel caso in cui il Presidente chieda il riesame potrebbe

---

*Costituzionalismo.it*, n. 2/2005; H. HERRERA - A. MATTOZZI, *Quorum and turnout in referenda*, in *Journal of the European Economic Association*, 2010, 8, p. 838 e ss.; C. DEL BÒ, *Quando il «No» vince per astensione*, in *Larivistailmulino.it*, 20 aprile 2016; L. AGUIAR-CONRARRIA - P.C. MAGALHÃES, *How quorum rules distort referendum outcomes: evidence from a pivotal voter model*, Working Paper, 17/2009, Núcleo de Investigação em Políticas Económicas Universidade do Minho, in [www.nipe.eeg.uminho.pt](http://www.nipe.eeg.uminho.pt).

<sup>37</sup> Lo Statuto della Lombardia richiede un *quorum* dei 2/5 del corpo elettorale (art. 51, co. 6); quello della Basilicata considera valido il *referendum* se partecipa alla consultazione almeno il 33% degli aventi diritto al voto (art. 18, co. 6), lo Statuto della Toscana richiede la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali (art. 75, co. 4). Sul punto, A. PERTICI, *Art. 75*, in P. CARETTI - M. CARLI - E. ROSSI (a cura di), *Statuto della regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 396; M. ROSINI, *Le ultime battute della seconda stagione statutaria: prime note sul nuovo Statuto della Regione Basilicata*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2016, p. 18; G. M. SALERNO, *Referendum abrogativo e partecipazione popolare*, in *Il Filangieri*, 2006, p. 92 e ss.

<sup>38</sup> Sent. 2 dicembre del 2004, n. 372, punto 8 del *Considerato in diritto*.



rinvviare solo alle Camere, le quali dovrebbero rispondere alla richiesta presidenziale su un testo da loro non approvato. Ammettere un esame da parte delle Camere a seguito di rinvio presidenziale aprirebbe ad un possibile intervento correttivo che, evidentemente, non sembra concepibile laddove la legge proposta dal corpo elettorale, non sia approvata o sia approvata con modifiche sostanziali dalle Camere e venga quindi sottoposta al corpo elettorale.

Le Camere non possono mettere in discussione o aggirare la decisione popolare e il potere di rinvio presidenziale non può di certo essere utilizzato per innescare un'aperta contrapposizione tra Camere e decisione popolare. L'approvazione della legge mediante *referendum* muta il sistema delle fonti ed è destinata a trasformare il ruolo svolto dal Presidente nell'*iter* di formazione della legge. In conclusione, nel prosieguo della discussione parlamentare in Senato la questione del potere presidenziale di rinvio dovrà essere necessariamente affrontata.

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

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

La legge approvata con *referendum* deve poter essere modificata con legge ordinaria, ma d'altra parte se il Parlamento non è riuscito ad evitare il *referendum* non può subito dopo porre nel nulla la volontà popolare. In questo senso la Corte costituzionale già dal 1990<sup>39</sup> e, da ultimo, con la sent. 20 luglio 2012, n. 199 ha affermato che il legislatore può intervenire nella materia oggetto di *referendum*, ma non può far rivivere la normativa abrogata.

L'approvazione della legge da parte del corpo elettorale sottrae al titolare della funzione legislativa la legittimazione a porre nel nulla l'esito del *referendum*. Tuttavia ciò non significa che il *referendum* cristallizzi la volontà popolare,

<sup>39</sup> Corte cost., sentt.: 4 febbraio 1993, n. 32 e 33 e 9 ottobre 1990, n. 468, nonché ord. 9 gennaio 1997, n. 9. Su tali pronunce, in part., G. FERRI, *Abrogazione popolare e vincolo per il legislatore: il divieto di ripristino vale finché non intervenga un cambiamento del «quadro politico» o «delle circostanze di fatto»* in *Giurcost.org*, 2012.

precludendo in termini assoluti l'intervento del legislatore. Il divieto di ripristino formale e sostanziale della disciplina preesistente vige fin tanto che non si verifichi un mutamento del «quadro politico» o della «situazione di fatto»<sup>40</sup>. Anche il Codice di buona condotta sul *referendum* del 2006 della Commissione di Venezia raccomanda, all'art. 20, di evitare interventi emendativi e di ripristino entro un arco temporale di almeno un anno dalla consultazione referendaria<sup>41</sup>.

Il legislatore non può tradire la volontà popolare, ma d'altra parte qualsiasi tipo di limite nei confronti del legislatore futuro, con conseguente rafforzamento della forza passiva della legge approvata con *referendum*, dovrebbe essere indicato in Costituzione. La subordinazione della legittimità dell'intervento legislativo (successivo al *referendum*) all'esistenza, o meno, di un mutamento del quadro politico o della situazione di fatto può invero costringere la Corte costituzionale ad operare una valutazione politica, soprattutto laddove il mutamento non derivi dal semplice rinnovo delle Camere, ma dal mutamento degli equilibri politici esistenti<sup>42</sup>.

L'indicazione della Corte costituzionale rende adattabile il limite imposto al legislatore e vieta solo l'immediato ritorno alla disciplina pre-esistente che disattende la volontà popolare. Rimane aperta, invece, ogni valutazione in ordine alla durata del vincolo che, di certo, non può essere illimitato, venendo altrimenti rafforzato in modo abnorme l'effetto della pronuncia popolare<sup>43</sup>. Per tali ragioni, i limiti all'intervento del legislatore dovrebbero essere esplicitati in Costituzione; si potrebbe prevedere, per esempio, che nella legislatura in corso non sia possibile intervenire nella materia modificando i principi ispiratori della disciplina approvata

<sup>40</sup> Sent. n. 199/2012, punto n. 5.2.2. del *Considerato in diritto*. Sul punto cfr. almeno: R. PINARDI, *Volontà referendaria e legislazione successiva tra regime formale e forza politica della pronuncia popolare abrogativa*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 2892 e ss.; M. DELLA MORTE, *Abrogazione referendaria e vincolo del legislatore nella sentenza 199 del 2012*, in *Forumcostituzionale.it*, 2012; P. CARNEVALE, *Il vincolo referendario di non riproduzione della normativa abrogata fra giurisprudenza costituzionale e dottrina. Qualche riflessione alla luce della sentenza n. 199 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Diritto e società*, 2013, p. 405 e ss.; L. TARASCO, *Sovranità popolare ed effetti delle sentenze costituzionali*, in *Giustamm.it*, n. 2/2014; R. DICKMANN, *La Corte conferma il divieto di ripristino della legislazione abrogata con referendum*, in *Federalismi.it*, n. 23/2012.

<sup>41</sup> Il punto è ricordato anche da C. PINELLI, *I Commissioni Affari costituzionali della Camera dei deputati. Proposte di legge costituzionale C. 726 Ceccanti e C. 1173 D'Uva. Modifica all'art. 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare*.

<sup>42</sup> In part.: A. MANGIA, *Abrogazione referendaria e leggi di ripristino*, in *Forumcostituzionale.it*, 2013, p. 3; M. DELLA MORTE, *Abrogazione referendaria e vincolo del legislatore nella sentenza 199 del 2012*, cit.; R. DICKMANN, *La Corte conferma il divieto di ripristino della legislazione abrogata con referendum*, cit., p. 5. Sul punto, G. FERRI, *Abrogazione popolare e vincolo per il legislatore*, cit., p. 7, osserva come il riferimento operato dalla Corte costituzionale al mutamento delle «circostanze di fatto», non determinabili in via preventiva, evidenzia la difficoltà di stabilire in concreto i fatti nuovi che possono mutare il contesto all'interno del quale è stata espressa la volontà popolare. Il riferimento al mutamento delle «circostanze di fatto», che rinvia ad una valutazione politica, è stato quindi utilizzato dalla Corte costituzionale al fine di invitare il legislatore ad essere molto cauto nella reintroduzione della normativa abrogata.

<sup>43</sup> Sul punto in part., A. MANGIA, *Referendum*, Padova, Cedam, 1999, p. 317 e ss. Sulle diverse posizioni dottrinarie inerenti al problema della durata del vincolo, in part., M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 661 e ss.

con *referendum*, o meglio, che nella legislatura in corso la modifica sia sempre possibile, ma con una maggioranza rafforzata dei componenti di ciascuna Camera<sup>44</sup>.

## 8. Considerazioni finali e necessariamente provvisorie sulla scelta del modello e possibili torsioni applicative

A questo punto dell'*iter* parlamentare di riforma dell'art. 71 Cost., qualsiasi pretesa di elaborare delle conclusioni sarebbe non solo prematura, ma anche azzardata e inopportuna. Molti aspetti e nodi problematici evidenziati dovranno infatti essere affrontati in prima deliberazione al Senato per poi tornare di nuovo ad entrambe le Camere per la seconda deliberazione. Per ora conviene quindi limitarsi ad alcune considerazioni generali sul tipo di modello prescelto e sulle torsioni che l'istituto potrebbe produrre se non attentamente calibrato.

Sotto il primo profilo, non si può far a meno di evidenziare che si è deciso di aderire al modello dell'iniziativa popolare collegata al *referendum* approvativo, previsto nell'ordinamento interno a livello regionale ma sperimentato in modo talmente scarso da rendere del tutto sconosciuti gli effetti e le potenzialità dell'istituto<sup>45</sup>. Si sceglie dunque un istituto che nelle Regioni è sostanzialmente rimasto "sulla carta", diversamente da quanto avviene, invece, in altri ordinamenti in cui l'istituto viene utilizzato con successo proprio a livello regionale o sub-federale. Pur senza pretese di completezza, la comparazione evidenzia come l'istituto dell'iniziativa popolare indiretta sia previsto nelle Costituzioni statali o regionali<sup>46</sup>;

<sup>44</sup> In tal senso, S. CURRERI, *Camera dei Deputati - I Commissione affari costituzionali*, cit.

<sup>45</sup> I *referendum* «approvativi» (previsti negli Statuti della Campania, Basilicata e Valle d'Aosta) e i *referendum* «propositivi» (previsti negli Statuti delle Province autonome di Trento e Bolzano) creano un collegamento tra l'iniziativa legislativa popolare e la consultazione del corpo elettorale. Senza entrare nelle singole specificità, si tratta di forme di iniziative popolari indirette cui segue la sottoposizione del progetto popolare al voto, in caso di mancata adozione da parte delle Assemblee legislative. Sulla disciplina regionale in materia di *referendum* cfr. almeno: M. GALDI, *Il referendum "a contenuto positivo" nella democrazia che cambia*, in *Federalismi.it*, n. 15/2018, p.8 e ss.; S. TROILO, *Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale*, in *Federalismi.it*, n. 11/2016; C. PETRILLO, *Il referendum c.d. propositivo nella disciplina e nell'esperienza di alcune regioni, in attesa dell'introduzione a livello regionale*, in *Rass. parl.*, n.2/2016, p. 245 e ss.; M. ROSINI, *Le leggi statutarie delle regioni speciali: uno sguardo alla disciplina dell'istituto referendario*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2013; M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie italiane*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, I, Napoli, Jovene, 2010, p. 719 e ss.; F. BIONDI, *Il referendum negli statuti regionali tra innovazione e continuità*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova, Cedam, 2007, p. 303 e ss.; M. PICCHI, *I modelli di governance regionale: rapporti regione-società civile*, in *Issirfa.it*, 2006, in part. p. 7, nonché, volendo, V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 124 e ss.

<sup>46</sup> In particolare negli Stati Uniti sono gli Stati membri a disciplinare nelle proprie Costituzioni l'iniziativa popolare (diretta o indiretta) sia in materia di legislazione ordinaria sia costituzionale, mentre la Costituzione federale non prevede alcun tipo di *referendum*. A livello interno gli Stati membri, nell'ambito delle proprie competenze, hanno sviluppato in modo piuttosto ampio il ricorso alla decisione diretta del corpo elettorale

lo Stato membro e la Regione costituiscono gli enti in cui trovano sviluppo le pratiche partecipative, non accolte, invece, a livello nazionale<sup>47</sup>. Almeno tendenzialmente, la comparazione mostra che - a parte la singolare realtà elvetica, in cui l'iniziativa popolare viene utilizzata anche a livello nazionale, ma solo in materia di revisione costituzionale<sup>48</sup> - la prossimità del governo regionale e l'ambito di competenze circoscritto favoriscono lo sviluppo delle pratiche partecipative.

La scelta operata nell'illustrato disegno di riforma dell'art. 71 Cost. che sviluppa l'istituto a livello nazionale costituisce, quindi, una doppia anomalia perché non conosce uguali e perché non è accompagnata da una consolidata e pregressa sperimentazione regionale. In questo senso non sembra che esista un sostrato di esperienze e prassi particolarmente favorevoli all'eventuale accoglimento dell'istituto dell'iniziativa indiretta in quanto, di norma, tali istituti sono destinati a trovare sviluppo e attuazione concreta ai livelli di governo inferiori, nell'ambito dell'esercizio di competenze autonome e circoscritte.

Per quanto concerne il profilo degli effetti che l'istituto potrebbe astrattamente produrre, non si può non considerare che, contrariamente rispetto all'obiettivo di

---

mentre a livello federale i Padri fondatori espressero una chiara diffidenza rispetto alla possibilità di un'influenza diretta del corpo elettorale sulla legislazione e sul governo. Sul punto, cfr. M. GORLANI, *Il referendum propositivo e l'iniziativa legislativa popolare: l'esempio nordamericano e la prospettiva delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, 2008, p. 475. Nell'ordinamento costituzionale svizzero molti Cantoni disciplinano l'iniziativa popolare cui viene fatto ampio ricorso e anche in Austria e Germania sono sempre gli enti federati (e non la Federazione) a prevedere l'esercizio dell'iniziativa popolare, collegata in vario modo al *referendum*. Il dato comparato è ricordato, in particolare, da: F. LANCHESTER, *Audizione Commissione Affari costituzionali della Camera*, cit. e A. MORRONE, *Audizione presso la Camera dei deputati, I commissione - Affari costituzionali, sulle proposte di legge cost. n. 726 (Ceccanti e altri) e n. 1173 (D'Uva e altri)*, cit., p. 6.

<sup>47</sup> A parte la realtà elvetica, cui si farà cenno nel prosieguo nel testo e in nota, altrove l'iniziativa popolare collegata al *referendum* è prevista a livello nazionale in Lituania, Slovacchia e Ungheria e in Bolivia, Columbia, Perù, Uruguay e Venezuela, tuttavia non sembra che l'esperienza di questi Paesi possa essere considerata significativa in considerazione del basso grado di democraticità e della loro instabilità politica. In Francia invece - con la legge cost. n. 2008-724 - è stato introdotto in Costituzione (all'art. 11) il *referendum* approvativo di un'iniziativa popolare, ma solo in determinate materie: l'organizzazione dei poteri pubblici, le riforme relative alla politica economica o sociale, la ratifica di trattati internazionali che abbiano incidenza sul funzionamento delle istituzioni, le riforme in materia di politica ambientale. L'iniziativa deve essere presentata da un quinto dei membri del Parlamento e sostenuta da un decimo degli elettori (circa 4,5 milioni di cittadini). Qualora la proposta non sia approvata dal Parlamento, entro un termine stabilito da una legge organica, il Presidente della Repubblica la sottopone a *referendum*. Pur essendo previsto a livello statale, il *referendum* approvativo in Francia è utilizzabile per materie specifiche e non costituisce una vera iniziativa popolare, ma è un'iniziativa mista, attivabile da una minoranza parlamentare con il sostegno delle sottoscrizioni degli elettori, sul punto M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in *Astrid-online.it*.

<sup>48</sup> L'iniziativa popolare indiretta è prevista in Svizzera a livello nazionale per la revisione totale o parziale della Costituzione. A seguito della riforma costituzionale del 2003 per un breve periodo l'iniziativa indiretta è stata introdotta anche in materia legislativa ordinaria, ma tale previsione è stata espunta dal testo costituzionale con la riforma del 2009, non essendo mai stata concretamente utilizzata, su tali vicende cfr., P. MAHON, *Droit constitutionnel, I, Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure*, Basilea, Helbing & Lichtenhahn, 2014, p. 180-181.

riconduurre il Parlamento alla sua responsabilità di decisore politico, sono molti gli aspetti di questo progetto che nell'attuale formulazione potrebbero indebolire il ruolo del Parlamento, innescando una logica oppositiva e antiparlamentare.

La permeabilità del concetto costituzionale di partecipazione, aperta all'esigenza di dare impulso all'esercizio della funzione legislativa cui troppo spesso il decisore politico cerca di sfuggire, deve essere attentamente calibrata per evitare il rischio che l'iniziativa popolare da fase (occasionale) del procedimento legislativo diventi un grimaldello che possa rendere il Parlamento "ostaggio" di iniziative popolari ripetute, il cui esito condizionerebbe inevitabilmente la definizione dell'indirizzo politico.

Una disciplina equilibrata richiede dunque non solo limiti chiari in Costituzione, ma anche che la disciplina di attuazione dell'iniziativa popolare sia estremamente rigorosa nel regolare il concorso di più proposte di legge popolari, nel fissare il numero massimo delle proposte di iniziativa popolare, ma altresì nel regolare la sovrapposizione tra le diverse tipologie di consultazione popolare e relative campagne elettorali/referendarie. Inoltre la legge di attuazione dovrebbe avere il non facile compito di ridurre, per quanto possibile, i rischi di strumentalizzazione del voto, introducendo misure volte a favorire la corretta informazione dei cittadini chiamati all'approvazione del progetto popolare.

È inevitabile che il *referendum* rechi sempre con sé molteplici rischi derivanti dalla polarizzazione della scelta politica, ridotta ad un'alternativa secca tra un "sì" e un "no"<sup>49</sup>. Tutt'altro che dialettica e deliberativa, la logica sottesa all'uso del voto comporta sempre la polarizzazione del dibattito pubblico, che diventa facilmente oppositivo rispetto all'indirizzo politico di maggioranza. Dove lo strumento referendario è utilizzato con frequenza, emerge come il voto si trasformi spesso in uno strumento che fomenta la contrapposizione sociale e consente di approvare politiche tese a sfavorire determinati gruppi<sup>50</sup>. Peraltro proprio l'assenza di una

<sup>49</sup> M. COTTA, *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, in *Riv. it. scienza politica*, 1979, p. 217. G. BERTI, *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, in *Le Regioni*, 1974, p. 10.

<sup>50</sup> L'analisi del fenomeno referendario a livello comparato mette in evidenza come in ragione del crescente tasso di astensionismo, il voto viene espresso da una parte della popolazione attiva, socialmente ed economicamente avvantaggiata e, in definitiva, non realmente rappresentativa. Inoltre laddove si ricorre di frequente all'iniziativa popolare (Stati membri degli USA, Svizzera) si registrano diversi casi in cui l'istituto viene utilizzato proprio con l'intento di incidere negativamente sui diritti delle minoranze. Si pensi ad esempio che in Svizzera nel 2008 è stata proposta un'iniziativa popolare «Per l'espulsione degli stranieri»; nel 2014 una «Contro l'immigrazione di massa» e nel 2009 una «Contro la costruzione dei minareti». In questo senso nel 2016 nel Canton Ticino si è svolta una consultazione popolare denominata «Prima i nostri», volta ad introdurre la preferenza "indigena", in particolare nel modo del lavoro, sul tale iniziativa si veda il dossier *Svizzera È rosso l'allarme svizzero? Note sul referendum ticinese del 25 settembre 2016*, in *Federalismi.it*, n. 21/2016; S. GEROTTO, *L'iniziativa popolare svizzera "contro l'immigrazione di massa". Qualche considerazione non del tutto "a caldo"*, in *Federalismi.it*, n. 4/2014; G. GRASSO, *Immigrazione e integrazione: il caso della Svizzera*, in *Osservatoriocostituzionale.it*, n. 3/2018; P. MAHON, *L'espulsione degli stranieri nel recente referendum costituzionale svizzero*, in *Quad. cost.*, 2011, p. 147 e ss.; A. BARAGGIA, *Il referendum svizzero contro*



consolidata prassi referendaria regionale potrebbe aggravare la tendenza ad un uso strumentale del voto, rivelando l'impreparazione della società civile non abituata a dividersi sulle scelte politiche, senza perdere la propria *unità* politica. C'è il rischio che se non opportunamente calibrato, l'istituto dell'iniziativa popolare indiretta possa immettere un meccanismo che invece di favorire l'adozione della decisione politica razionale, condivisa, solidale e, quindi, pluralistica possa fare facilmente leva sulla scarsa informazione degli elettori e - forse - su "pulsioni" (paure e pregiudizi) che nel segreto dell'urna trovano non solo copertura, ma una valvola di sfogo.

## ABSTRACT

Il disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa popolare, approvato in prima deliberazione alla Camera dei deputati il 21 febbraio 2019 (A.C. n.1173) e attualmente all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato (A. S. n. 1089), mira a rafforzare l'iniziativa popolare collegandola con un nuovo tipo di *referendum* con effetti approvativi. Nel presente studio si mettono in evidenza gli effetti di sistema che la riforma in oggetto potrebbe avere, trasformando il sistema delle fonti e alterando complessivamente l'equilibrio tra rappresentanza e partecipazione.

This study analyzes a proposal of a constitutional bill concerning the popular initiative and referendum which was approved in first deliberation by the Chamber of Deputies on February 21, 2019 (A.C. n.1173). In the specific instance, the main point under discussion introduces an indirect popular legislative initiative to be submitted to approval by referendum. This initiative could entail a substantial change of the balance between representative institutions and the electoral body.

---

*l'edificazione di minareti* in *Quad. cost.*, 2010, p. 126 e ss.; M. GORLANI, *Il referendum propositivo e l'iniziativa legislativa popolare*, cit., p. 488-489; S. RODRIGUEZ, *I limiti della democrazia diretta. L'iniziativa popolare nell'esperienza svizzera e statunitense, con uno sguardo all'Italia*, in *Riv. trim. dir pubbl.*, 2017, p. 372 e ss. Negli Stati Uniti la Corte Suprema, in *Seattle School District v. Washington*, 458 US 457 (1982), ha dichiarato incostituzionale l'iniziativa popolare già votata volta ad reintrodurre la pratica della segregazione razziale. In *Romer v. Evans*, 517 US 620 (1996) è stata dichiarata incostituzionale la disciplina approvata a seguito dell'iniziativa popolare volta a ridurre i diritti degli omosessuali. Su questi aspetti, cfr., ss.; S. BOWLER, *When is it OK to Limit Direct Democracy?*, in *Minnesota Law Review*, n. 97/2012-2013, p. 1780; T. DONOVAN, *Direct Democracy and Campaigns against Minorities*, ivi, p. 1730 e ss.; P.F. GUNN, *Initiatives and Referendums: Direct Democracy and Minority Interests*, in *Urban Law Annual - Journal of Urban and Contemporary Law*, n. 22/1981, p. 135.

The aim of this study is to identify the arguments of the review process, highlighting the most controversial aspects and the intrinsic potentiality of the proposed bill.

**Parole chiave:** iniziativa popolare, referendum approvativo, funzione legislativa, rappresentanza, partecipazione.

**Key words:** indirect initiative, referendum, legislative function, representative democracy, popular participation.