



## L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE E REFERENDUM: NUOVE TENDENZE DI RIFORMA IN ITALIA E FRANCIA\*

di Sara Lieto\*\* e Pasquale Pasquino\*\*\*

SOMMARIO: 1. Introduzione: il referendum come antidoto alla crisi della rappresentanza? - 2. Il *référéndum d'initiativepartagé* nel sistema costituzionale francese - 3. La prima attuazione del RIP: la privatizzazione degli aeroporti di Parigi - 4. Il contesto italiano e la nuova stagione delle riforme - 5. L'iniziativa legislativa popolare e il referendum nel recente disegno di legge di revisione costituzionale - 5.1 Il controllo della Corte costituzionale - 5.2 I nodi della riforma e la legge di attuazione - 6. Conclusioni

### 1. Introduzione: il referendum come antidoto alla crisi della rappresentanza?

Inteso come un istituto di democrazia diretta, il referendum<sup>1</sup> è, talvolta, ritenuto un plausibile mezzo per compensare quel deficit di partecipazione che la rappresentanza democratica<sup>2</sup> ha perduto per la progressiva disaffezione dei cittadini nei confronti della politica<sup>3</sup>. Esso può probabilmente contribuire a un riavvicinamento degli elettori alle istituzioni, ma non come un'alternativa quanto piuttosto come mezzo per coadiuvare la rappresentanza nelle sue scelte politiche<sup>4</sup>. In altre parole, «il maggiore spazio lasciato alle istanze provenienti dal popolo non dovrebbe essere visto in contrapposizione al sistema rappresentativo, bensì come il presupposto del suo funzionamento e il rafforzamento della sua logica interna»<sup>5</sup>.

\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

Il testo, nel suo insieme, è il risultato di una riflessione congiunta dei due autori. In ogni caso, i paragrafi 1, 4, 5 (5.1 e 5.2) e 6 sono di Sara Lieto e i paragrafi 2 e 3 sono di Pasquale Pasquino.

\*\* Ricercatrice presso l'Università di Napoli Parthenope

\*\*\* Professore presso la New York University

<sup>1</sup> Per un approfondimento, M. Luciani, *Art. 75, Il referendum abrogativo. La formazione delle leggi*, I, 2, in Commentario della Costituzione, Bologna-Roma, 2005; ed inoltre G.M. Salerno, *Referendum (voce)*, in Enciclopedia del Diritto, XXXIX, 1988; M. Volpi, *Referendum nel diritto costituzionale*, in Dig. disc. pubbl., IV ed., XII, Torino, 1997; M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Referendum*, Roma-Bari, 1992.

<sup>2</sup> Sul tema la letteratura è vastissima; si v. in ogni caso S. Staiano, *La rappresentanza*, in Rivista AIC, 3/2017.

<sup>3</sup> In tema di democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa, si v. M. Della Morte, *Rappresentanza vs. Partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2013.

<sup>4</sup> M. Ruini, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano, 1953, «[...] la democrazia è essenzialmente rappresentativa; e si possono avere soltanto contemperamenti e, come si dice, "innesti" di democrazia diretta», 13; ed inoltre C. Mezzanotte, R. Nania, *Referendum e forma di governo in Italia*, in Dem. dir., 1981.

<sup>5</sup> G. Cerrina Feroni, *Ripensare la democrazia rappresentativa. Aldilà del "mito" populista*, in Osservatorio sulle fonti, n. 2/2019, 4.

In alcuni contesti statuali si registra una tendenza a potenziare l'istituto referendario, con la convinzione che l'esercizio della sovranità popolare possa trovare in questo modo più efficaci forme di manifestazione. Quanto tale convinzione sia fondata è da verificare però volta per volta; in alcuni casi, infatti, alla base di tali iniziative c'è, in realtà, un intento propagandistico di stampo populista, che non corrisponde nel risultato a un effettivo rafforzamento della partecipazione dei cittadini ai processi decisionali; in altri, invece, alla consultazione popolare si ricorre per la mancanza di volontà delle istituzioni rappresentative a farsi carico di decisioni impopolari, che potrebbero far diminuire il loro consenso elettorale.

Due casi interessanti possono essere letti in chiave comparata, quello francese, risalente al 2008, con la costituzionalizzazione del referendum a iniziativa condivisa, che ha trovato per la prima volta applicazione solo di recente (privatizzazione degli aeroporti di Parigi), e quello italiano, di tentativo di riforma dell'art. 71 Cost., con l'introduzione di un'iniziativa legislativa popolare "rinforzata" (la cui approvazione al momento è tuttavia incerta)<sup>6</sup>, che ha rappresentato uno dei punti cardine delle riforme istituzionali previste dal c.d. contratto di governo tra Lega e Movimento 5Stelle, ora estinto<sup>7</sup>. In entrambi i casi i protagonisti più che gli elettori sono, nel caso francese, le minoranze parlamentari, nel caso italiano, il comitato promotore. Questo primo rilievo rimanda a una questione essenziale del referendum e cioè alla circostanza che esso non è un istituto di partecipazione autonomo. La partecipazione dei cittadini non può, infatti, attivarsi spontaneamente ma ha bisogno di forme di organizzazione che implicano un ruolo di iniziativa e coordinamento di soggetti specifici. I cittadini elettori, in altre parole, si esprimono, ma lo fanno sulla base dell'iniziativa di un soggetto normativamente precostituito, che non è il popolo. Il referendum, pertanto, non può essere ascritto alla democrazia diretta, in quanto «l'immediatezza della democrazia non si lascia organizzare senza cessare di essere immediata»<sup>8</sup>.

I due casi richiamati, quello francese e quello italiano, hanno aspetti comuni ma fondamenti diversi; nell'un caso, infatti, siamo di fronte a un istituto previsto dalla Costituzione; nell'altro, a un tentativo di novellare le disposizioni costituzionali, attraverso un rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare mediante referendum. A una prima lettura, ciò che sembra invece accomunare le due esperienze è la farraginosità dei procedimenti che invece di facilitare il ricorso all'istituto, appaiono accentuare l'esigenza di una regia organizzata per mettere in moto il procedimento previsto. In altre parole, in queste

<sup>6</sup>A riguardo va evidenziato che il disegno di legge costituzionale, dopo la recente crisi di governo di agosto, è tuttora in corso di esame in Commissione al Senato (A. S. 1089), dove sembra essersi per il momento arenato.

<sup>7</sup>Il riferimento è al "Contratto per il governo del cambiamento" sottoscritto da Luigi Di Maio, Capo politico del Movimento 5Stelle e da Matteo Salvini, Segretario Federale della Lega; per quanto riguarda in particolare le riforme in corso si veda L. Spadacini, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, sul sito del Dipartimento per le riforme istituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri.

<sup>8</sup>C. Schmitt, *Democrazia e liberalismo. Referendum e iniziativa popolare*, Milano, 2001, 80, in cui, inoltre, sottolinea: «La questione ultima della democrazia diretta concerne la possibilità di un'organizzazione statale senza la magistratura. Sulla base delle esperienze storiche, negli Stati con vita politica una magistratura è indispensabile per il fatto che ogni tentativo di eliminarla dovrebbe condurre o a trasformare il popolo in un magistrato smarrendone in questo modo la specificità, oppure a realizzare un ideale anarchico di assenza di Stato».

due esperienze, quell'elemento che da sempre è ritenuto il principale limite del referendum, cioè l'essere una procedura etero-diretta, diventa addirittura più evidente, nel caso italiano attraverso la previsione di un complesso sistema di “veti incrociati”, che attribuisce al comitato promotore<sup>9</sup> un potere notevole, che può spingersi fino a disattendere l'originario mandato degli elettori al momento delle firme, e nel caso francese attraverso la previsione di un numero molto elevato di sottoscrittori *ad adiuvandum* dell'iniziativa della minoranza parlamentare<sup>10</sup>.

## 2. Il *référéndum d'initiative partagée* nel sistema costituzionale francese

Di forme di partecipazione popolare al governo rappresentativo, al di là delle elezioni, si discute anche in Francia, in particolare da qualche tempo.

La riforma costituzionale della Va Repubblica del 2008 ha introdotto nel quadro della iniziativa legislativa un meccanismo referendario inedito, e fino a poco fa mai utilizzato, definito dall'articolo 11 comma 3 della Carta in termini peraltro assai generici:

«Un referendum che verta su un argomento tra quelli indicati al primo comma può essere organizzato su iniziativa di un quinto dei membri del Parlamento, sostenuto da un decimo degli elettori iscritti alle liste elettorali. Tale iniziativa prende la forma di una proposta di legge e non può avere ad oggetto l'abrogazione di una disposizione legislativa promulgata da meno di un anno».

Si osservi innanzitutto che questo articolo, emendato come dalla citazione, fa parte del Titolo II della Costituzione, relativa al Presidente della Repubblica. Esso disponeva, già nella versione originaria del 1958, che:

«Il Presidente della Repubblica, su proposta del Governo durante le sessioni o su proposta congiunta delle due assemblee, pubblicate sul *Journal Officiel*, può sottoporre a referendum ogni disegno di legge concernente l'organizzazione dei pubblici poteri, le riforme relative alla politica economica, sociale o ambientale della Nazione ed ai servizi pubblici che vi concorrono, o tendente ad autorizzare la ratifica di un trattato che, senza essere contrario alla Costituzione, potrebbe comunque incidere sul funzionamento delle istituzioni»<sup>11</sup>

Il comma 3, introdotto dalla riforma, parla a ragione di referendum di iniziativa condivisa (*référéndum d'initiative partagée*, di seguito: RIP), poiché, a differenza di quello di origine governativo/presidenziale, prende le mosse dalla decisione di un quinto dei membri del Parlamento (in generale, si può legittimamente supporre, per iniziativa dell'opposizione,

<sup>9</sup> Sull'argomento si v. G. Brunelli, *Dinamica referendaria e comitato promotore*, in Quaderni costituzionali, n. 1/200.

<sup>10</sup> L'origine di questa nuova forma di referendum risiede nella Commissione Balladur creata dal Presidente Sarkozy nel 2007 per una revisione della Costituzione (il nome della commissione era *Comité de réflexion et de propositions sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions*). Tra i membri del *Comité* tre professori di diritto costituzionale: Guy Carcassonne, Olivier Duhamel e Denis de Béchillon hanno avuto un ruolo probabilmente decisivo nel suggerire il nuovo tipo di referendum, che era parso una misura popolare a differenza di altri aspetti piuttosto tecnici della revisione e soddisfacenti le opposizioni parlamentari che si vedevano offrire una possibilità, anche se macchinosa, di iniziativa legislativa, che nel Parlamento francese è praticamente monopolizzata dal governo e dalla maggioranza.

<sup>11</sup> Si osservi che il testo originale dell'articolo 11, quello del 1958, era già stato modificato in maniera rilevante dalla Legge costituzionale n. 95-880 del 4 agosto 1995. Un commento accurato ed esauriente dell'art. 11 si può leggere nel volume *La Constitution*, di Guy Carcassonne e Marc Guillaume, Seuil, Paris, 2019, p. 94-104, dove è fatto riferimento anche alle altre forme di referendum previste dall'ordinamento costituzionale della Va Repubblica.

poiché il governo e la maggioranza hanno il quasi monopolio dell'iniziativa legislativa), *sostenuto* da oltre quattro milioni e mezzo di elettori iscritti nelle liste<sup>12</sup>, questo rappresenta grosso modo un decimo degli aventi, di fatto, diritto al voto.

Tre, dunque, sembrano, già ad una prima lettura del testo, le caratteristiche di questo tipo inedito di referendum: il suo aver origine da una iniziativa dell'opposizione parlamentare, il gradissimo numero di *sostenitori* popolari necessari a mettere in moto il referendum e la vastità dei temi sui i quali si può ricorrere a questo tipo di referendum. Si osservi, inoltre, che non si può propriamente parlare qui di iniziativa popolare poiché essa promana da rappresentanti eletti, membri del Parlamento.<sup>13</sup>

Prima di considerare i dettagli specificati nella legge organica di cui al comma 4<sup>14</sup>, è importante fare cenno al posto che il referendum occupa nel quadro più generale dell'ordinamento della Va Repubblica.<sup>15</sup>

Esso è previsto all'inizio del testo costituzionale, all'art. 3: «La sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita per mezzo dei suoi rappresentanti e mediante referendum».

Qui, dunque, il referendum appare come forma di espressione della sovranità nazionale, espressa, peraltro, direttamente dal popolo; il quale deve essere interrogato o dall'autorità politica attraverso il Presidente o, come nella riforma del 2008, dall'opposizione parlamentare. E può rispondere solo con un SI o con un NO e senza possibilità di emendamenti alla questione etero-formulata.

Lasciemo qui da parte le altre modalità secondarie di referendum previste dalla Costituzione francese (sulle quali si rimanda alle precise osservazioni di Carcassonne e Guillaume nel volume citato) e ci concentreremo su quella introdotta nel 2008.

I commi successivi (5 e 6) dell'art. 11 offrono singolari precisazioni:

«5. Se la proposta di legge non è stata esaminata dalle due assemblee entro il termine stabilito dalla legge organica, il Presidente della Repubblica la sottopone al referendum.

6. Qualora la proposta di legge non sia adottata dal popolo francese, nessuna nuova proposta di referendum che verta sullo stesso argomento può essere presentata prima che siano trascorsi due anni dalla data della consultazione elettorale».

<sup>12</sup> Si consideri che in Francia il diritto al voto è subordinato alla iscrizione degli aventi diritto alle liste elettorali. Non è assegnato automaticamente, come in Italia, una volta che i cittadini, tutti, abbiano raggiunto l'età che dà loro diritto al voto. Alle elezioni europee del 2019 gli elettori iscritti erano un po' più di 47 milioni.

<sup>13</sup> Vorremmo sottolineare che anche nell'ipotetico referendum italiano di iniziativa popolare (ripreso da chi ha proposto in Francia un *référéndum d'initiative citoyenne*; si veda *Le référendum d'initiative citoyenne délibérative*, di Loïc Blondiaux et alii, Terra nova, 19 février 2019, l'iniziativa in questione non può partire dal popolo, ma solo da un gruppo di promotori. Su questo tema si veda già Carl Schmitt, *Volksentscheid und Volksbegehren. Ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie*, Berlin-Leipzig, 1927; ora tradotto in C. Schmitt, *Democrazia e liberalismo*, Milano, 2001, già citato, e di chi scrive "Popolo o élite? Il referendum propositivo e la retorica della democrazia diretta", in *LaCostituzione.info*, 23 aprile 2019. Inoltre, sul referendum in generale, il fondamentale scritto di Erich Kaufmann, *Zur Problematik des Volkswillens*, Berlin-Leipzig, 1931.

<sup>14</sup> «Le condizioni della presentazione di tale proposta di legge e quelle alle quali il Consiglio costituzionale controlla il rispetto delle disposizioni del comma precedente vengono determinate con legge organica».

<sup>15</sup> Da un punto di vista comparativo, nella dottrina francese si v. Francis Hamon, *Le référendum. Etude comparative*, Paris, LGDJ, 1995; ed inoltre Jean-Marie Denquin, *Référendum et plébiscite: essai de théorie générale*, Paris, LGDJ, 1976.

La funzione dell'ultimo comma è palese, si tratta di evitare il ripetersi dopo un lasso di tempo troppo breve referendum sullo stesso tema. Lascia invece perplessi il comma 5. Non si capisce come mai il Parlamento francese, piuttosto efficiente, si rifiuterebbe di esaminare le questioni postegli dall'opposizione con il sostegno di un grandissimo numero di cittadini. Si capisce ancor meno cosa accade se, come sembra ragionevole, le due assemblee esaminano la proposta di legge da sottoporre eventualmente a referendum.

Le Camere possono sia emendare la proposta e dunque approvarla dopo averla modificata (fino al punto di modificarne il significato e la portata), sia semplicemente bocciarla.

Visto che la maggioranza, contro la quale verosimilmente si rivolge la proposta di legge da sottoporre a referendum, controlla l'*Assemblée Nationale*, si deve ipotizzare, per esempio, che il Senato, con una diversa maggioranza, si rifiuti di esaminare la proposta, il che farebbe scattare automaticamente il referendum. Ma non sembra verosimile che questo possa accadere anche perché la minoranza del Senato può imporre la discussione della proposta all'ordine del giorno dei lavori.

Queste disposizioni sono poco chiare e sembrano annullare l'effetto supposto partecipativo della riforma o anche semplicemente il potere assegnato all'opposizione nell'iniziativa legislativa.

Dobbiamo dunque guardare al contenuto della legge organica del 6 dicembre 2013 <sup>16</sup>per orientarci circa il senso dell'emendamento all'art. 11.

Due articoli della legge offrono utili integrazioni e chiarimenti. L'art. 4 specifica innanzitutto che il *Conseil Constitutionnel* dovrà accertare che la proposta di legge non violi la Costituzione; inoltre, che la raccolta delle firme dei cittadini a sostegno della proposta dei parlamentari (di opposizione) avverrà per via elettronica, sotto il controllo dello stesso *Conseil Constitutionnel*, e che nove mesi (salvo specificate eccezioni) sono a disposizione per raggiungere l'alto numero di firme richiesto dalla Costituzione perché si dia luogo al referendum.

L'art. 9 precisa a sua volta che:

«Se la proposta non è stata esaminata almeno una volta da ciascuna delle due camere del parlamento entro due mesi a partire dalla pubblicazione sul *Journal officiel* della decisione del *Conseil Constitutionnel* il quale dichiara che essa ha ottenuto il sostegno di almeno un decimo degli elettori iscritti sulle liste elettorali, il Presidente della Repubblica la sottopone al referendum. Questo lasso di tempo viene sospeso fra due sessioni ordinarie del parlamento.

Per l'applicazione del primo comma, in caso di rigetto della proposta di legge in prima lettura da parte dell'assemblea alla quale era stata sottoposta, il presidente di questa ne dà conoscenza al presidente dell'altra assemblea e gli trasmette il testo originale della proposta di legge».

L'ultimo comma di questo articolo non fornisce particolari lumi sul destino della proposta nel caso in cui – superato lo scoglio della raccolta delle numerosissime sottoscrizioni da parte dei cittadini – né l'una né l'altra camera approvino la legge proposta o la modifichino.

<sup>16</sup><https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028278925>

La grande macchina messa in moto da un RIP può dunque facilmente arenarsi in Parlamento, che, discutendola, può trasformarla come vuole o semplicemente bocciarla senza altra conseguenza – certo non irrilevante per la maggioranza – che il disappunto degli eventuali potenziali quasi cinque milioni di firmatari. Se, dunque, da un punto di vista politico il rifiuto del Parlamento può avere dei costi, dal punto di vista costituzionale esso non fa una piega.

### 3. La prima attuazione del RIP: la privatizzazione degli aeroporti di Parigi

Sono trascorsi ben undici anni dalla riforma del 2008 prima che fosse avviata una procedura di RIP, per ora alla raccolta delle firme di sostegno presso la suprema Corte costituzionale.

Questo primo RIP per questioni in certo senso procedurali merita qualche considerazione, che vale la pena discutere.

Innanzitutto, il tema del possibile referendum che riguarda la questione della privatizzazione degli aeroporti parigini che il governo aveva manifestato l'intenzione di attuare. Si tratta, al di là delle ideologie, di una questione che implica valutazioni complesse, tanto di ordine economico che relative alla sicurezza, non facilmente soppesabili da parte dei cittadini elettori (e nemmeno da parte di chi sta scrivendo).

L'attivazione del RIP è intervenuta da parte di membri dell'opposizione, sia di destra che di sinistra, rispetto al Governo macronista di Edouard Philippe, il giorno prima della votazione della legge – detta *loi PACTE* – voluta dal governo circa la privatizzazione dell'ADP (gli aeroporti di Parigi).

Il *Conseil Constitutionnel* è dovuto intervenire due volte: la prima, il 9 maggio scorso, per giudicare del carattere non incostituzionale della proposta di legge promossa dall'opposizione parlamentare, con convalida<sup>17</sup>; la seconda, a poca distanza di tempo, il 16 dello stesso mese,<sup>18</sup> per giudicare una *saisine parlementaire* presentata dall'opposizione nei confronti della *Loi PACTE* votata dalla maggioranza del Parlamento, e considerata dalla Corte conforme anch'essa a Costituzione, almeno per quanto riguarda la possibile privatizzazione degli aeroporti parigini.

Come ha osservato la costituzionalista Anne Leva<sup>19</sup>, nulla si può eccepire in punto di diritto circa la duplice decisione di conformità delle due sentenze. Ma se la riforma precisava che le leggi votate non possono essere soggette ad iniziativa di referendum condiviso prima di un anno dalla loro promulgazione, il RIP relativo alla privatizzazione degli aeroporti parigini attivato prima del voto della legge ed ammesso dal *Conseil* può vanificare questa precauzione decisa dal potere costituente.

<sup>17</sup><https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/20191RIP.htm>

<sup>18</sup><https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/2019781DC.htm>

<sup>19</sup>[https://www.lexpress.fr/actualite/privatisation-d-adp-le-conseil-constitutionnel-comme-si-de-rien-n-etait\\_2078634.html](https://www.lexpress.fr/actualite/privatisation-d-adp-le-conseil-constitutionnel-comme-si-de-rien-n-etait_2078634.html)

Va, peraltro, osservato che il progetto della *loi PACTE* adottato dal Parlamento l'11 aprile 2019 entrerà in vigore soltanto il 1° gennaio del 2020, poiché un certo numero di dispositivi dovranno essere definiti entro questo lasso di tempo.

In conclusione, crediamo si possa dire con Carcassonne e Guillaume che il RIP non è «né una iniziativa popolare né un referendum».<sup>20</sup> L'iniziativa spetta, infatti, ai parlamentari e il referendum è praticamente nullificato, poiché la maggioranza può semplicemente rigettare la proposta referendaria!<sup>21</sup>

#### 4. Il contesto italiano e la nuova stagione delle riforme

In Italia, l'affermazione politica del Movimento 5S alle scorse elezioni ha riportato al centro del dibattito il tema della democrazia partecipativa. Com'è noto, il Movimento pone a fondamento della sua organizzazione e delle sue scelte il ricorso alla c.d. volontà popolare, attraverso una piattaforma telematica (c.d. piattaforma Rousseau), che consente agli iscritti di esprimersi con un sì o con un no sulle questioni che sono loro poste<sup>22</sup>. Si è recentemente assistito, durante il procedimento di formazione del governo in carica, a un dibattito della dottrina costituzionalistica in merito alla consultazione degli iscritti, tramite piattaforma, sul programma di governo nella fase successiva all'incarico al Presidente del Consiglio e prima che egli sciogliesse la riserva. L'irritualità del ricorso alla consultazione telematica sul programma elaborato dalle due forze politiche (M5S e PD), dopo l'espressa adesione ad esso dei rispettivi gruppi parlamentari, ha destato molti dubbi e preoccupazioni riguardo alla tenuta del sistema rappresentativo<sup>23</sup>. Infatti, qualora gli iscritti si fossero espressi a sfavore della formazione del nuovo governo su quello specifico programma, la volontà di pochi avrebbe avuto il sopravvento su quanto espresso dai parlamentari democraticamente eletti (del M5S). La consultazione si è fortunatamente conclusa a favore della formazione del governo. Ciò nonostante essa costituisce un precedente che se reiterato potrebbe determinare in futuro serie tensioni all'interno del circuito rappresentativo.

<sup>20</sup> Op. cit., 102.

<sup>21</sup> Il *Conseil Constitutionnel* alla data del 12 ottobre 2019 ha registrato 826 971 firme di sostegno, cioè il 17,53% delle 4 717 396 necessarie, prima di metà marzo 2020, per attivare il primo passo della procedura referendaria relativa alla privatizzazione degli Aéroports de Paris, fonte <https://www.adprip.fr/>

<sup>22</sup> Sul punto si v. E. Cheli, *Democrazia diretta versus democrazia rappresentativa: un tema che torna di attualità. Introduzione*, in Osservatorio sulle fonti, n. 2/2019, il quale osserva che «il Movimento 5 Stelle, che oggi domina la scena parlamentare ed è la forza prevalente nel Governo, è portatore di una ideologia istituzionale che, pur non disdegnando di utilizzare gli strumenti tradizionali del governo parlamentare, valorizza al massimo nelle sue aspirazioni la democrazia diretta con uno spostamento degli strumenti dell'indirizzo politico fuori dalla sfera della democrazia rappresentativa. E questo in base ad un obiettivo e ad una convinzione precisa. L'obiettivo è quello di scardinare la classe politica tradizionale, composta da professionisti della politica selezionati attraverso i partiti, per sostituirla con soggetti espressione diretta della base popolare; la convinzione è che i partiti ed il Parlamento come perni destinati a sostenere la democrazia rappresentativa costituiscano ormai, rispetto agli sviluppi in corso nella comunicazione politica affidata alla rete, una realtà obsoleta destinata ad essere rigenerata attraverso i nuovi strumenti della democrazia diretta», 3.

<sup>23</sup> A riguardo si v. A. Morelli, *Formazione del Governo e votazioni online: il problema non è tanto Rousseau ma Montesquieu*, in *laCostituzione.info*, 29 agosto 2019; M. Olivetti, *Osservazioni sparse e qualche numero sulla crisi di governo dell'agosto settembre 2019, in prospettiva storica*, in *federalismi.it*, 4 settembre 2019; G. Flick, *Flick: «Far dipendere la nascita del governo dal voto su Rousseau è contro lo spirito della Costituzione»*, in *la Repubblica*, 3 settembre 2019; S. Cassese, *Iscritti contro elettori paradossi democratici*, in *Corriere della Sera*, 2 settembre 2019.

Nel solco di tale approccio politico, che vede nel potenziamento degli istituti di democrazia partecipativa l'antidoto alla crisi della democrazia rappresentativa, si pongono alcune iniziative di revisione costituzionale volte, da un lato, a ridimensionare significativamente il numero dei rappresentanti, e dall'altro a rinforzare l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare mediante la possibilità di ricorrere al referendum<sup>24</sup>.

Com'è noto, l'iniziativa legislativa popolare è disciplinata dall'articolo 71 comma 2, in base al quale *il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli*. Tale iniziativa, a livello di regolamento parlamentare, gode già di alcune "corsie preferenziali", come ad esempio il c.d. ripescaggio (art. 74 reg. senato e art. 107 reg. Camera), secondo cui per i disegni di legge d'iniziativa popolare presentati nella precedente legislatura non è necessaria la ripresentazione in quanto essi, all'inizio della nuova legislatura, sono nuovamente assegnati alle Commissioni; oppure la previsione per cui l'esame in commissione deve essere concluso entro tre mesi dall'assegnazione e che decorso tale termine, il disegno di legge è iscritto d'ufficio nel calendario dei lavori dell'Assemblea (art. 74 reg. Senato).

Pertanto, se l'intento riformatore è quello di offrire maggiori garanzie all'iniziativa legislativa popolare, non si comprende il motivo di intervenire sul testo costituzionale piuttosto che implementare quanto già previsto dai regolamenti parlamentari. La risposta probabilmente va rintracciata in quello che forse è il vero scopo dell'iniziativa riformista e cioè di introdurre surrettiziamente nel nostro sistema costituzionale una modalità alternativa di produzione legislativa per approvazione popolare, diretta da un comitato promotore. Non a caso, infatti, è stato a riguardo osservato che quello che si propone come un referendum propositivo<sup>25</sup> si sostanzia in realtà un vero e proprio referendum deliberativo<sup>26</sup>.

Non si tratta in assoluto di una novità. Com'è noto già in occasione dei lavori in Assemblea costituente, nel progetto presentato da Costantino Mortati (seduta del 17 gennaio 1947) sulle tipologie di referendum da introdurre in Costituzione<sup>27</sup>, quella ad iniziativa popolare si articolava in tre sottocategorie di referendum, oltre a quello sospensivo e abrogativo, era infatti previsto quello propositivo. Quello sospensivo aveva la finalità di bloccare una legge già approvata, più precisamente era volto ad arrestare un procedimento legislativo già esaurito; quello abrogativo era invece finalizzato ad abrogare una legge già entrata in vigore; e, infine, quello propositivo volto ad introdurre nell'apparato legislativo modificazioni che non fossero state promosse dal Parlamento. Non pochi dubbi furono espressi nel corso del

<sup>24</sup> Per una riflessione più ampia sull'insieme delle iniziative di riforma in corso sia consentito rinviare a S. Lieto, *Riforme costituzionali in itinere e ricadute sull'assetto democratico rappresentativo. Riflessioni in prospettiva*, in *Rassegna di Diritto pubblico europeo online*, 2, 2019.

<sup>25</sup> In tema si v. 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, Torino, 2016, I, 783.

<sup>26</sup> Così P. Caretti, *Il referendum propositivo: una proposta che mal si concilia con una democrazia rappresentativa*, in Osservatorio sulle fonti, 2/2019, 3.

<sup>27</sup> Sulle proposte di Costantino Mortati si v. M. Volpi, *Mortati costituente e teorico delle forme di governo e alcuni momenti dell'esperienza costituzionale svizzera*, in M. Galizia (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo. Nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, 2007, 1168 ss.



dibattito sull'opportunità di introdurre in Costituzione così tante tipologie di referendum e, in particolare, dubbi si nutrono riguardo all'introduzione di una disposizione per cui «se un progetto di legge presentato al Parlamento da un determinato numero di elettori non è preso da quello in considerazione, o è modificato, o respinto, il progetto stesso deve essere sottoposto alla votazione popolare» (On. Perassi, seduta del 17 gennaio 1947).

I dubbi erano prevalentemente riconducibili al timore che, con un eccessivo ampliamento degli istituti di democrazia diretta, la forma di governo parlamentare ne potesse risentire e il ruolo di intermediazione dei partiti politici potesse subire un ridimensionamento. Di qui la necessità prevalsa di intendere il referendum come un istituto tendenzialmente eccezionale, al fine di non alterare l'equilibrio della forma di stato e di quella di governo<sup>28</sup>.

Tali dubbi, in realtà, si ripresentano ciclicamente, ogni qual volta si tenti di estendere il raggio d'azione di tale istituto. Si ricordi in particolare il precedente tentativo di revisione costituzionale del 2016 (Riforma c.d. Renzi-Boschi), volta a differenziare il bicameralismo paritario, che, tra le altre cose, intendeva introdurre nuovi tipi di referendum<sup>29</sup>, nonché alcuni progetti di riforma più risalenti a partire dalla IX legislatura (c.d. Commissione Bozzi; Commissione D'Alema – XIII legislatura; Commissione per le riforme costituzionali, istituita dall'allora Presidente del Consiglio Enrico Letta l'11 giugno 2013, etc.). Come per quelli precedenti, anche in relazione al progetto di revisione attuale, il timore è che il referendum possa incidere sugli equilibri istituzionali, in particolare sul rapporto tra Parlamento e Governo<sup>30</sup>.

## 5. L'iniziativa legislativa popolare e il referendum nel recente disegno di legge di revisione costituzionale

Come già evidenziato nel paragrafo introduttivo, pur essendo il referendum un istituto che può veicolare all'interno delle istituzioni un maggiore flusso di partecipazione, rigenerando il rapporto tra governanti e governati, esso è comunque un istituto tipico dei sistemi democratico-rappresentativi<sup>31</sup>, un istituto mediato, attraverso il quale si pongono agli elettori quesiti etero-decisi.

Col disegno di legge di revisione sull'iniziativa legislativa e sul referendum (A.S. n. 1089) si vuole, in realtà, introdurre una forma alternativa di legislazione mediante voto popolare<sup>32</sup>,

<sup>28</sup> In tal senso, lo stesso Mortati; si veda in particolare C. Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, tomo secondo, Padova 1967, 708.

<sup>29</sup> A riguardo si v. M. Volpi, *Referendum e iniziativa popolare, quale riforma*, in *Costituzionalismo*, 2, 2016, 24 e ss.

<sup>30</sup> In tal senso, cfr. 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, il quale osserva: «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», 12.

<sup>31</sup> M. Luciani, Art. 75, *Il referendum abrogativo. La formazione delle leggi*, I, 2, cit., 5 ss.; Idem, v. anche Audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica - 13 marzo 2019.

<sup>32</sup> Si v. a riguardo A. Morrone, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa*, in *federalismi.it*, 2018; A. Morelli, *Il referendum propositivo: un'analisi costi benefici*, in *federalismi.it*, 6, 2019; ed inoltre V. De Santis, *L'iniziativa popolare rinforzata*, in Osservatorio sulle fonti, n. 2/2019.

che si pone anche in deroga al principio di pari dignità formale fra gli atti di iniziativa legislativa «non in ragione della materia trattata, bensì in forza esclusivamente della provenienza soggettiva della proposta»<sup>33</sup>.

La funzione legislativa è un'attività complessa, fondata su delicati meccanismi di mediazione e confronto<sup>34</sup>. Il popolo «non può essere soggetto della legislazione, poiché esso non è in grado di formulare questioni né di discuterle suggerendo ad esempio modifiche o emendamenti. Esso può soltanto rispondere con *sì* o *no* a domande formulate da una élite (quando non lo sono da un individuo solo, come nel caso dell'art. 11 della costituzione francese in vigore), cioè, nel caso in esame, da un gruppo di cittadini che si auto-erige al ruolo di rappresentanti, alternativi al Parlamento»<sup>35</sup>.

Inoltre, un referendum favorevole a un testo di iniziativa legislativa popolare e, dunque, contrario a quello votato dal Parlamento, incide inevitabilmente sulla tenuta del circuito fiduciario, mettendo politicamente in discussione il consenso espresso nei confronti della maggioranza venuto fuori dalle urne.

Nell'ipotesi di iniziativa popolare sostenuta da almeno 500.000 firme il ruolo del Parlamento si limita a quello di mera ratifica del disegno di legge. Entro 18 mesi, infatti, l'Assemblea deve deliberare, ma senza poter incidere sul testo, se non con modifiche di carattere meramente formale. Il Parlamento approva il progetto di legge popolare, così com'è, oppure, se non approva, o se scadono i termini senza che esso si sia pronunciato, il testo è sottoposto automaticamente a referendum. Nel caso, invece, esso apporti modifiche “non meramente formali”, sono i promotori dell'iniziativa legislativa popolare a decidere tra due alternative. Essi possono accettare la nuova versione del testo, e dunque *rinunciare* al referendum, oppure possono decidere di sottoporre il testo a referendum. In questo secondo caso, gli elettori sono chiamati a pronunciarsi sull'approvazione o meno del progetto d'iniziativa popolare e solo nel caso in cui l'esito del referendum sia negativo, o non venga raggiunto il *quorum*, il disegno di legge, nella versione prodotta dalla deliberazione parlamentare, è sottoposto a promulgazione.

Al comitato promotore compete, dunque, di *rinunciare*, oppure no, al referendum. A questo riguardo è importante sottolineare che il comitato non fonda la sua legittimazione nella rappresentanza politica, che è prerogativa dell'assemblea eletta<sup>36</sup>. Già la Corte costituzionale, nel riconoscerlo soggetto legittimato a sollevare conflitto di attribuzione (sentenza n. 69 del 1978), lo ritenne tale in rappresentanza dei soli firmatari di una richiesta di referendum abrogativo, non degli elettori. I firmatari costituiscono una porzione del corpo elettorale esigua. Che tali soggetti possano trasferire al comitato promotore una

<sup>33</sup> P. Carnevale, *A proposito del disegno di legge costituzionale AS n. 1089, in tema di revisione degli artt. 71 e 75 della Costituzione. Prime considerazioni*, in Osservatorio AIC, 1-2/2019, 186.

<sup>34</sup> A. Anzon Demmig, *L'iniziativa legislativa popolare "indiretta" (c.d. referendum propositivo) nel progetto di legge costituzionale in itinere*, in Forum QC, 22 marzo 2019, nella parte in cui osserva che tale mediazione può essere offerta solo da un Parlamento «mentre la legislazione popolare si riduce alla sola alternativa secca sì/no sul testo iniziale elaborato dai (soli) promotori», 4.

<sup>35</sup> P. Pasquino, *Popolo o élite? Il referendum propositivo e la retorica della democrazia diretta*, in la Costituzione.info, 23 aprile 2019.

<sup>36</sup> M. Belletti, *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa nel ddl AS n. 1089, di riforma costituzionale, recante Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, in federalismi.it, 8.

rappresentanza estendibile anche agli altri elettori e, dunque, possano trasformare il comitato in una specie di organo esterno del corpo elettorale (una sorta di rappresentanza organica) è, evidentemente, una forzatura<sup>37</sup>. Il tipo di rapporto che s'instaura tra sottoscrittori e comitato promotore è invece più assimilabile a quello della rappresentanza volontaria di diritto privato, in quanto la raccolta delle firme sembra presentare maggiori assonanze con la nozione civilistica di procura.

Quanto al secondo profilo, quando i firmatari sottoscrivono il disegno d'iniziativa legislativa "rinforzata" è come se dessero mandato ai promotori sia in ordine alla presentazione del progetto di legge, sia in ordine al referendum. I promotori però possono rinunciare al referendum, diventando in questo modo «soggetti intrinsecamente "interni" al dibattito politico che si svolge in seno alle Aule parlamentari, e quindi capaci di interagire – se non addirittura di interferire – con lo svolgimento del procedimento legislativo»<sup>38</sup>.

Nel disegno di legge costituzionale in esame si prevede che la proposta popolare sia approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi, purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto. Tale *quorum* è esteso anche al referendum abrogativo, con modifica dell'art. 75, quarto comma, Cost.

Il *quorum* così concepito appare, tuttavia, un ibrido; esso, infatti, non è né propriamente strutturale né deliberativo; esso «cambia volto e si trasforma in altro da sé: da soglia quantitativa che radica la validità della deliberazione popolare – com'è oggi nell'art. 75, quarto comma, Cost. – in valore minimo che sorregge la singola opzione»<sup>39</sup>.

Inoltre, l'argomento secondo cui, eliminando il *quorum* strutturale di validità del referendum<sup>40</sup>, si arginerebbero gli effetti negativi dell'astensione non sembra giustificare una soluzione che, di fatto, affida a un numero davvero esiguo di cittadini (il venticinque per cento più uno) – in evidente contraddizione con il principio democratico - la possibilità di deliberare su un progetto di legge al posto del Parlamento, innovando l'ordinamento giuridico. Va, inoltre, sottolineato che anche la scelta di astensione può avere una sua dignità, dal momento che l'iniziativa referendaria attivata da un numero ristretto di promotori potrebbe non andare incontro all'interesse della maggior parte degli elettori<sup>41</sup>.

Sarebbe meglio, dunque, che il *quorum* strutturale di validità non fosse eliminato, in quanto esso «non è un ostacolo al raggiungimento di un esito referendario: è, piuttosto, la misura della sua legittimazione presso il corpo elettorale nel confronto con il potere legislativo»<sup>42</sup>.

<sup>37</sup> In tal senso, si v. U. De Siervo, *Alcuni gravi difetti di fondo*, in Osservatorio sulle fonti, n. 2/2019, il quale osserva: «una proposta rappresentativa di mezzo milione di elettori condizionerebbe radicalmente la volontà dei rappresentanti popolari, eletti da decine di milioni di elettori, che sarebbero obbligati o ad accettare il contenuto del disegno di legge o altrimenti a deliberare un diverso testo legislativo, che però non avrebbe alcuna efficacia giuridica se non dopo il rifiuto dell'approvazione mediante referendum del testo di iniziativa popolare. Al tempo stesso si bloccherebbe ogni altra forma di produzione legislativa nella materia su cui si vuole intervenire con l'iniziativa popolare», 3.

<sup>38</sup> G.M. Salerno, *L'iniziativa popolare legislativo-referendaria: considerazioni a prima lettura sulla proposta di revisione costituzionale*, in Osservatorio AIC, 1-2/2019, 226.

<sup>39</sup> P. Carnevale, *A proposito del disegno di legge costituzionale AS n. 1089, in tema di revisione degli artt. 71 e 75 della Costituzione. Prime considerazioni*, in Osservatorio AIC, 1-2/2019, 197.

<sup>40</sup> Sul tema si v. C. De Fiore, *Ragioni e virtù del quorum di partecipazione nel referendum abrogativo*, in *Politica del diritto*, 3, 2000, 463 ss.

<sup>41</sup> A. Mangia, *Note sul programma di riforme costituzionali della XVIII legislatura*, in *Astrid Rassegna*.

<sup>42</sup> Idem, *Apologia del quorum*, in *la Costituzione.info*, 21 giugno, 2019.

Tutt'al più lo si potrebbe misurare tenendo conto della media di partecipazione degli elettori alle ultime tre tornate elettorali<sup>43</sup>.

Si pone, poi, la questione della riproposizione della proposta di legge e della riproposizione del referendum abrogativo che non abbiano ottenuto l'approvazione popolare. Con l'introduzione, infatti, dello stesso *quorum* (sia per la proposta che per il referendum) si pone il problema del vincolo temporale per la loro riproposizione. Com'è noto, nel caso del referendum abrogativo, l'art. 38 della legge n. 352 del 1970 prescrive il limite di cinque anni. Tale limite, secondo interpretazione prevalente, scatta soltanto nel caso in cui il referendum sia stato bocciato, ma abbia comunque raggiunto il *quorum* strutturale. Qualora la riforma andasse in porto, essendo previsto lo stesso *quorum* per entrambi gli istituti, nel caso quello abrogativo non fosse approvato vi sarebbe una vistosa diminuzione della possibilità di riproporlo, in quanto il mancato raggiungimento del *quorum* di un quarto degli aventi diritto sarebbe preclusivo alla sua riproposizione nei successivi 5 anni.

### 5.1 Il controllo della Corte costituzionale

L'indizione del referendum, che approvi o respinga il progetto di legge popolare, si realizza o nel caso in cui il Parlamento non lo abbia approvato entro i diciotto mesi, oppure lo abbia approvato ma apportandovi delle modifiche, a meno che – in quest'ultima ipotesi – i promotori non *rinuncino* al referendum. L'indizione del referendum, tuttavia, è condizionata al giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale. Tale giudizio si realizza prima della presentazione del progetto alle Camere, purché siano state raccolte almeno duecentomila firme. La Corte costituzionale giudica in base ai parametri previsti dal nuovo quarto comma dell'articolo 71 Cost. e dichiara inammissibile il referendum se il progetto popolare non rispetti la Costituzione, se verte su una disciplina a iniziativa riservata, se verte su una disciplina che presuppone intese o accordi, se verte su una disciplina che richiede una procedura o una maggioranza speciale per la sua approvazione, se non provvede ai mezzi per far fronte a conseguenti maggiori oneri, se non ha contenuto omogeneo.

Alla Corte costituzionale spetta anche il giudizio sull'ammissibilità del referendum avente ad oggetto il testo approvato dalle Camere. Tale giudizio si colloca dopo la valutazione da parte di un organo terzo (da individuarsi con la legge attuativa) della natura "non meramente formale" delle modifiche parlamentari e prima dell'eventuale rinuncia da parte dei promotori. I parametri di ammissibilità sono i medesimi del progetto d'iniziativa popolare qualificata, ovvero quelli definiti dal quarto comma dell'articolo 71 Cost.

Il giudizio di ammissibilità previsto dalla riforma è, di fatto, un controllo di costituzionalità *ex ante* e può avere due diversi oggetti: il progetto di legge popolare e il testo approvato dalle Camere. Nel primo caso il controllo da parte della Corte costituzionale concerne l'iniziativa legislativa popolare; il referendum in questo caso potrebbe anche non essere indetto, qualora il Parlamento approvi il testo. La Corte pertanto giudica (quando sono state raccolte almeno duecentomila firme) la procedibilità dell'iniziativa popolare rinforzata più che

<sup>43</sup>M. Belletti, *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa nel ddl AS n. 1089, di riforma costituzionale, recante Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, cit., 12.

l'ammissibilità del referendum. Nel caso il giudizio si risolve negativamente, dunque, è la proposta di legge rinforzata a non poter proseguire l'iter (che avrebbe ancora, in ogni caso, due fasi da realizzare, cioè la raccolta delle restanti trecentomila firme e la sua presentazione alle Camere). In tale ipotesi il controllo *ex ante* della Corte costituzionale è molto ampio in quanto il giudizio si estende alla verifica del rispetto di diversi parametri, tra cui la Costituzione nel suo complesso.

Le stesse considerazioni possono essere fatte a proposito del giudizio della Corte costituzionale avente a oggetto il testo così come modificato dal Parlamento. Anche in questo caso si tratta di un controllo *ex ante* molto esteso, che s'inserisce dopo la valutazione del testo da parte di un organo terzo e prima che i promotori abbiano deciso se rinunciare, o no, al referendum. In questa ipotesi, a differenza dell'altra (in cui il controllo ha per oggetto il testo dell'iniziativa legislativa popolare), ad essere oggetto di un controllo preventivo è un testo deliberato dalle Camere. Tale previsione non sembra però avere una sua giustificazione rispetto a tutte le altre leggi dalle stesse deliberate che – come è noto – sono sottoposte, solo eventualmente, e comunque *ex post*, ad un controllo di costituzionalità.

## 5.2 I nodi della riforma e la legge di attuazione

L'attuazione delle nuove disposizioni dell'articolo 71 Cost. è demandata a una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Spetterà quindi alla legge di attuazione disciplinare il concorso di più proposte di legge d'iniziativa popolare, il loro numero massimo, 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, le modalità per assicurare eguale conoscibilità della proposta d'iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente, nonché la sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere, le modalità del giudizio sull'ammissibilità del referendum approvativo, da parte della Corte costituzionale; ed inoltre, le modalità del vaglio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale, dell'eventuale testo approvato dal Parlamento 'alternativo' o comunque sostanzialmente modificativo del progetto d'iniziativa popolare rinforzata; la individuazione di un organo terzo che verifichi se il testo approvato dalle Camere abbia apportato modifiche non meramente formali alla proposta di iniziativa popolare presentata (ai fini della sua sottoponibilità a referendum).

Sul piano dei contenuti che dovrebbero essere disciplinati dalla legge di attuazione, rileva innanzitutto la previsione del numero massimo delle proposte di legge d'iniziativa popolare che possono essere presentate. Si pone, infatti, il problema di evitare che il corpo elettorale possa essere interpellato con eccessiva frequenza e magari essere contestualmente investito del compito di pronunciarsi su più testi, col rischio di un progressivo disinteresse degli elettori nel praticare il referendum<sup>44</sup>.

<sup>44</sup>Ivi, 14.

Vi sono poi dubbi da chiarire in merito al giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale. La legge di attuazione dovrebbe far chiarezza sull'organo terzo che dovrà giudicare se le modifiche apportate al testo dalle Camere siano non “meramente formali”. Dovrà, pertanto, essere contemplato un meccanismo analogo a quello previsto per il referendum abrogativo che attribuisce all'Ufficio per il referendum presso la Corte di Cassazione il compito di valutare la legittimità dell'iniziativa. A riguardo va evidenziato che la valutazione effettuata dall'organo terzo ben potrebbe essere disattesa dal comitato promotore. Infatti, nell'ipotesi in cui tale organo rilevasse modifiche “non meramente formali” il comitato, in ogni caso, ben potrebbe decidere di *rinunciare* al referendum e acconsentire alla promulgazione del testo approvato dalle Camere, disattendendo in questo modo il mandato degli elettori.

Va poi considerata l'ipotesi che il comitato possa non condividere il giudizio espresso dall'organo terzo, ritenendo, al contrario, che le modifiche apportate dalle Camere siano di natura sostanziale e non semplicemente formale. In questo caso, pertanto, non si può escludere che il comitato possa fare ricorso alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione tra poteri.

Andrebbe poi affrontata la questione sui soggetti legittimati a partecipare al giudizio di ammissibilità dinanzi alla Corte costituzionale. A riguardo, è stato opportunamente rilevato che, nel caso si seguisse lo schema del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, «dovrebbero essere ammessi al contraddittorio dinanzi alla Corte il Presidente del Consiglio dei ministri e i promotori dell'iniziativa legislativa popolare. Pertanto, il Governo finirebbe con l'essere proiettato in un dibattito contiguo a quello parlamentare, con un'evidente inopportuna confusione dei ruoli istituzionali»<sup>45</sup>.

Vi è inoltre la necessità di coordinamento di tali nuovi istituti con quello della promulgazione della legge da parte del Presidente della Repubblica. Nel caso di approvazione entro diciotto mesi e senza modifiche sostanziali delle Camere la legge può essere promulgata; si tenga presente che il disegno di legge d'iniziativa popolare rinforzata è già stato sottoposto al vaglio della Corte costituzionale (il controllo avviene quando sono state raccolte almeno duecentomila firme), il che pone un problema connesso all'ipotesi di veto sospensivo del Presidente della Repubblica nella fase della promulgazione. Pur essendo improbabile che un testo già sottoposto al controllo della Corte possa essere dal Presidente ritenuto “dubbio”, questa eventualità, in assoluto, non può essere esclusa, con la conseguenza che, nel caso di rinvio, le Camere possano accogliere i rilievi del Presidente e dunque approvare un nuovo testo senza che su questo si possa ipotizzare una nuova consultazione referendaria<sup>46</sup>.

## 6. Conclusioni

<sup>45</sup> A. Morelli, *Il referendum propositivo: il gioco vale la candela?*, in *laCostituzione.info*, 22 aprile 2019.

<sup>46</sup> A proposito dei dubbi relativi alla fase di controllo del testo al momento della promulgazione, si v. in particolare I. A. Nicotra, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi*, in *federalismi.it*, 22 maggio 2019, 9.

I referendum analizzati nel testo si distinguono innanzitutto sul piano dei soggetti legittimati a proporlo, mentre quello italiano è ad iniziativa extra-parlamentare, quello francese è a iniziativa parlamentare, sia pur sostenuto da un significativo numero di sottoscrittori. Entrambi, tuttavia, consistono in una forma di legislazione mediante voto popolare. Nel caso della Francia, si tratta di una proposta di legge a iniziativa di un quinto dei membri del Parlamento, sostenuto da un decimo degli elettori iscritti nelle liste elettorali, che può riguardare un numero piuttosto vasto di materie. Tale proposta di legge, in ogni caso, non può abrogare una legge entrata in vigore da meno di un anno. Essa è, inoltre, sottoposta al controllo del *Conseil constitutionnel*, al fine di verificare che la stessa non sia contraria alla Costituzione e che abbia rispettato la procedura di raccolta delle firme. Il referendum, tuttavia, non è scontato; il Presidente della Repubblica, infatti, sottopone il disegno di legge a voto popolare solo nel caso in cui, oltre alla raccolta delle firme di un decimo degli elettori e al superamento dello scrutinio di costituzionalità da parte del *Conseil constitutionnel*, il disegno di legge non sia stato esaminato dall'Assemblea nazionale e dal Senato entro i successivi sei mesi. La previsione del mancato esame del disegno di legge da parte del Parlamento, quale condizione per poter consultare gli elettori, costituisce, in un certo senso, la “debolezza” di questo strumento referendario. È infatti piuttosto improbabile – come già in precedenza si è sottolineato – che la maggioranza parlamentare non esamini il testo del disegno di legge, correndo il rischio, in questo modo, di far approvare una legge (di iniziativa dell'opposizione) dagli elettori. È molto più verosimile, infatti, che la maggioranza parlamentare proceda all'esame del testo per poi non approvarlo o per apportarvi tutti quegli emendamenti necessari per modificarne la *ratio*.

Nel caso dell'Italia, come è emerso dall'analisi del disegno di legge costituzionale, la struttura dell'istituto è diversa. Anche in questo caso si tratta – come si è detto – di una modalità di legislazione per voto popolare, ma, mentre nel caso francese l'iniziativa legislativa dell'opposizione può arenarsi in Parlamento e non giungere mai al voto popolare, nel caso dell'Italia il disegno di legge di iniziativa popolare può addivenire al voto sulla base di una decisione del comitato promotore, che può decidere, a fronte delle modifiche apportate al testo dal Parlamento, se accettarle o rimandare agli elettori la decisione sul testo originario. Sulla base di questo meccanismo, il Parlamento viene in realtà completamente estromesso. Esso può certamente apportare emendamenti al testo, ma l'ultima parola su se accettare quelle modifiche o rilanciare la proposta originaria, sottoponendola a voto popolare, è rimessa alla discrezionalità del comitato. L'istituto francese, viceversa, consente che rispetto al testo di iniziativa legislativa dell'opposizione e sostenuta da un certo numero di elettori, sia comunque il Parlamento ad avere, per così dire, l'ultima parola. Infatti, solo se lo stesso non esamina il disegno di legge questo può essere sottoposto a referendum confermativo; in caso contrario, procedendo al suo esame, il Parlamento (la maggioranza parlamentare) si riappropria delle sue attribuzioni e quella che, nelle intenzioni, nasceva come una modalità di legislazione alternativa, mediante voto popolare, si reimmette nel solco della legislazione ordinaria, prerogativa delle Assemblee rappresentative.

A confronto, dunque, i due istituti si differenziano notevolmente sul piano dell'efficacia, in quanto nel caso italiano non solo si registra il tentativo di introdurre una modalità nuova di legiferare, ma si attribuisce la "regia" di tale operazione ad un soggetto (il comitato) non legittimato democraticamente. Nel caso francese, invece, l'istituto resta, in ogni caso, nell'alveo della democrazia rappresentativa, sia per quanto attiene all'iniziativa che spetta all'opposizione, sia per quanto attiene alla praticabilità del referendum, che si celebra solo in caso di "inerzia" delle Camere, che è piuttosto improbabile che si verifichi.

In entrambi i casi ci troviamo di fronte ad un tentativo di estendere gli istituti di partecipazione popolare alla funzione legislativa, con tutti i limiti che segnatamente sono stati in precedenza evidenziati. L'istituto francese presenta una struttura piuttosto sproporzionata, innanzitutto per il numero di sottoscrizioni richieste, che è tale da rendere l'attivazione della procedura alquanto remota. Inoltre, il ruolo del Parlamento è prevalente, ragion per cui sul piano dell'implementazione degli istituti partecipativi non sembra che l'istituto apporti un significativo contributo. La procedura, infatti, al di là della raccolta delle firme (che di per sé risulta piuttosto onerosa), relega l'interpellanza degli elettori ad una mera eventualità, ribadendo in sostanza la centralità del Parlamento. Inoltre, va osservato che qualora la maggioranza parlamentare non procedesse all'esame del testo "consegnerebbe" all'opposizione la possibilità di una verifica infra-elettorale che con molta probabilità (tenuto conto dell'elevato numero di firme raccolte) darebbe come risultato politico l'esistenza di una nuova maggioranza nel paese.

Anche l'istituto referendario che si vorrebbe introdurre in Italia presenta una sproporzione dal punto di vista strutturale, ma su un piano diverso. In questo caso, infatti, la sproporzione attiene al numero esiguo di "decisori" (i componenti del comitato promotore) rispetto al potere che è ad essi riconosciuto che è quello non solo di disattendere la volontà dei sottoscrittori al momento dell'apposizione delle firme, ma anche di poter decidere di sottoporre il testo del disegno di legge originario a voto popolare nonostante le "modifiche" apportate dai rappresentanti in Assemblea.

Per quanto attiene, dunque, la tenuta degli equilibri istituzionali e la salvaguardia della forma di governo, l'istituto proposto in Italia sembra sollevare maggiori perplessità, mentre quello francese, svolgendosi sostanzialmente all'interno dell'area rappresentativa sembra offrire maggiori garanzie di rispetto della centralità del Parlamento, anche se sul piano empirico, tenuto conto del numero esorbitante di firme da raccogliere, è un istituto destinato ad un ruolo assolutamente marginale. Entrambi, in ogni caso, veicolano il messaggio di per sé problematico di una necessaria implementazione degli istituti di democrazia "diretta" a fronte della crisi della rappresentanza. Quanto queste iniziative siano poi concretamente un antidoto ad essa è stato e probabilmente continuerà ad essere oggetto di discussione.



## ABSTRACT

Il testo affronta il tema del referendum e i suoi aspetti più critici ponendo a confronto l'esperienza francese e quella italiana. In particolare, gli autori si soffermano su due specifiche tipologie di referendum: quella francese, introdotta in Costituzione nel 2008, di iniziativa parlamentare, sorretta da un elevato numero di elettori, e quella italiana (tuttora in corso di approvazione), che ha rappresentato uno dei principali punti del programma del precedente governo, volta ad inserire in Costituzione una iniziativa legislativa popolare rinforzata mediante la previsione di una eventuale consultazione popolare. Pur evidenziando i tratti caratteristici dei due istituti, l'analisi ne coglie in senso critico i comuni problemi e limiti.

The article discusses the project of introducing in the Italian constitutional system a new type of referendum comparing it with the referendum introduced in France in 2008. The authors focus on the differences between the French mechanism based on a parliamentary initiative, in need to be activated of the support of a very large number of voters, and the Italian one (still to be approved), which represented one of the main points of the previous government's program, and consists of introducing in the Constitution a popular legislative initiative jointed by the provision of a possible popular consultation. While highlighting the characteristic features of the two institutes, the analysis critically captures common problems and limits.

**KEYWORDS:** Referendum; legge; iniziativa legislativa; voto popolare; revisione costituzionale. Referendum; law; legislative initiative; popular vote; constitutional amendment.