



**Paolo Carnevale\***

## **I rischi dell'utopia della c.d. democrazia diretta\*\***

SOMMARIO: 1. La difficile storia dei rapporti fra democrazia rappresentativa e istituti partecipazione popolare: petizione e iniziativa legislativa popolare (cenni) – 2. Rappresentanza e *referendum* popolare – 3. *Segue*: il *referendum* abrogativo – 4. *Segue*: il *referendum* costituzionale – 5. Rinvigorire la democrazia diretta per irrobustire la rappresentanza: l'iniziativa *in itinere* di revisione degli artt. 71 e 75 Cost. – 5.1. La questione del *quantum* di iniziativa legislativa popolare – 5.2. La reale natura del dilemma referendario – 5.3. I rilessi sul regime giuridico della legge – 5.3.1. *Segue*: il problema della omogeneizzazione dei limiti per la proposta legislativa popolare e la legge parlamentare – 5.3.2. *Segue*: la delicata questione della promulgazione – 5.3.3. *Segue*: il problema della efficacia formale della legge scaturita dal nuovo procedimento – 6. Il nuovo *quorum* del *referendum* popolare – 7. Una conclusione.

### **1. La difficile storia dei rapporti fra democrazia rappresentativa e istituti partecipazione popolare: petizione e iniziativa legislativa popolare (cenni)**

Quella dei rapporti fra rappresentanza e istituti di democrazia diretta o partecipativa<sup>1</sup> previsti dalla nostra Costituzione repubblicana è una storia assai controversa, ricca com'è di fraintendimenti, aporie, conflitti e noncuranze tali da farne una sorta di itinerario della reciproca incomprensione, se non addirittura della vicendevole inimicizia.

---

\* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi "Roma Tre".

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

Il saggio riproduce, con qualche variazione, il testo della relazione tenuta in occasione del Convegno di studi su: «Crisi dello Stato costituzionale ed involuzione dei processi democratici», svoltosi il 7 novembre 2019 presso l'Università degli studi Mediterranea di Reggio Calabria ed in corso di pubblicazione negli atti del medesimo convegno.

Un ringraziamento particolare lo devo alla dottoressa Silvia Talini per il prezioso aiuto offertomi nella redazione delle note.

<sup>1</sup> Sulla necessaria distinzione discetta a lungo M. LUCIANI, *La formazione delle leggi*. Tomo I, 2. *Arti, 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 2005, 1 ss. seguendo un'impostazione anche da ultimo ribadita in M. LUCIANI, "Iniziativa legislativa e referendum," *le proposte di revisione costituzionale*, intervento alla Tavola Rotonda AIC, Roma, 1° marzo 2019, in *Osservatorio AIC*, 1-2, 2019, 201-202.

Un clima di indifferenza o, se si preferisce di freddezza, è quello che circonda, ad esempio, il diritto di petizione di cui all'art. 50 della Carta, vera e propria cenerentola degli istituti di diretta partecipazione popolare alla decisione pubblica, non solamente per i limiti strutturali che caratterizzano il diritto di porre domande che non si accompagna al riconoscimento, in capo al soggetto richiedente, di una (sia pur limitata) capacità di condizionamento diretto della decisione richiesta alle Camere, risolvendosi così in un potere di mero impulso, ma anche per quelli giuridici cui il nostro ordinamento l'ha sottoposto, non andando oltre la previsione di un dovere di esame, da parte parlamentare, che si risolve in una mera presa d'atto, di trasmissione alla competente commissione e di predisposizione procedurale per pervenire, se del caso, ad una valutazione di merito<sup>2</sup>.

A questo, si aggiunge altresì anche il limite connesso all'obsolescenza del mezzo, un po' travolto dall'affermazione di altri strumenti idonei a far sentire la propria voce (da solista o in coro), al fine di esercitare pressione ed ottenere un più efficace interlocuzione con le istituzioni. Così che la freddezza – potrebbe dirsi – piuttosto che nel cuore dell'interlocutore parlamentare ha finito per albergare nell'animo dello stesso beneficiario dello strumento di interlocuzione.

Insomma, una sorta di ramo secco del nostro sistema, il cui scarso rendimento è sotto gli occhi di ciascuno.

A un giudizio non troppo diverso può pervenirsi – quantomeno a rimanere nell'ambito valutativo della *performance* prestazionale – per l'altro importante istituto di democrazia partecipativa: l'iniziativa legislativa popolare.

Quello che esso vanta nella nostra esperienza costituzionale non è certo, per dir così, un *curriculum* esaltante. È a tutti abbastanza noto, infatti, che parco è risultato il ricorso allo strumento, che la possibilità di approvazione di proposte di legge originate dal basso è stata pari allo zero, se non in presenza dell'abbinamento con progetti di legge di altra provenienza soggettiva e della confluenza in testi unificati. I dati, anche limitati alle ultime legislature, stan lì a mostrarlo in modo inequivocabile, i progetti di legge di iniziativa popolare non superando, volta a volta, a qualche decina (da due a quattro) e nella stragrande maggioranza (tra l'80 e il 90%) neppure presi realmente in esame<sup>3</sup>.

Il che porta a concludere, anche in questo caso, che non appare solamente la rappresentanza, poco incline a digerire la disintermediata istanza proveniente dal popolo, ad esibire disinteresse, ma è anche quest'ultimo a mostrare una certa resistenza nel farvi ricorso, pur nella consapevolezza (che non manca a chi scrive) che quest'ultimo atteggiamento possa in fin dei conti apparire indotto dalla scarsa considerazione mostrata

<sup>2</sup> Sul basso rendimento dell'istituto e sulle sue diverse cause v. sinteticamente R. ORRU', *Art. 50*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 2006, 1002.

<sup>3</sup> Per indicazioni di sintesi e di dettaglio relative alle proposte di iniziativa legislativa popolare si vedano i dati riportati nella documentazione del *Focus-Fonti del diritto* n. 2/2017 della Rivista *federalismi.it*. Per quanto riguarda la legislatura in corso (XVIII<sup>a</sup>) v. l'elenco delle proposte riportato in allegato al *Dossier* elaborato dal servizio studi del Senato della Repubblica, intitolato "Iniziativa legislativa popolare e referendum. Note sul disegno di legge approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati", 6 marzo 2019, reperibile sul sito istituzionale del Senato. Ad ogni modo, i dati relativi alle proposte di iniziativa legislativa popolare sono pubblicati, in costante aggiornamento, sui siti istituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

dal destinatario parlamentare, il quale ha finito via via per produrre un sentimento di frustrazione e disaffezione.

## 2. Rappresentanza e *referendum* popolare

Di ben maggiore interesse, ai fini del presente discorso, è la riflessione che può farsi con riguardo al terzo degli strumenti di democrazia partecipativa previsti in Costituzione, vale a dire il *referendum* popolare, il cui percorso applicativo – sia nella forma preponderante del *referendum* abrogativo *ex art. 75 Cost.*, che in quella, quantitativamente assai più esigua (ma non per questo avara di spunti di notevole rilevanza per quanto si va qui dicendo) del *referendum* costituzionale *ex art. 138 Cost.* – offre, sotto lo specifico profilo dei rapporti con la rappresentanza, un complesso assai ricco di questioni da affrontare che, composto in insieme, ci restituisce, come si cercherà di mostrare, un quadro unitario in grado di fornire non poche conferme all'affermazione fatta in apertura.

Del resto, già lo stesso faticoso processo di gestazione che ha portato all'ingresso del *referendum* nella concreta dinamica del nostro sistema e il tempo della lunga attesa dell'attuazione dei disposti costituzionali interessati, stanno lì a dirci del complessivo clima di diffidenza via via creatosi per circa un ventennio dall'entrata in vigore della Costituzione intorno allo strumento, sia da parte delle forze politiche di maggioranza, che di quelle di opposizione<sup>4</sup>.

Ma non basta, non meno significativo è il fatto che a sbloccare l'*impasse* e a togliere dalle secche dell'inoperatività quest'ultimo non fu un sussulto di responsabilità di un legislatore rappresentativo consapevole di non poter più attendere oltre nel rispondere all'obbligo di attuazione costituzionale incombente su di sé, bensì un movente tutto interno proprio alle dinamiche della rappresentanza politica e segnatamente ai delicati equilibri politico-partitici contingenti che poco o nulla aveva a che fare con una valutazione di meritevolezza del *referendum* popolare in quanto istituto costituzionalmente previsto. A smuovere le acque del disinteresse del legislatore fu, infatti, la lacerante vicenda che accompagnò l'approvazione della legge sullo scioglimento del matrimonio, all'epoca fortemente invisa al partito di maggioranza relativa che, pur non avendo in Parlamento i numeri per impedirla, ottenne in cambio di un'opposizione non oltranzista l'approvazione della legge sui *referendum* (n. 352 del 1970). Ciò al fine di consentire di sottoporre a *referendum* abrogativo proprio la neo-approvata legge sul divorzio<sup>5</sup>.

Fu un esordio, come avremo modo di osservare, profetico e sintomatico di quelli che sarebbero stati gli sviluppi futuri. È ad essi che andrà la mia attenzione che, tuttavia, dovrà andare *partitamente* all'esperienza applicativa del *referendum* abrogativo e del *referendum*

<sup>4</sup> Tanto da far pensare all'affermazione di una convenzione avversa al *referendum* (cfr. E. BETTINELLI, *Referendum abrogativo e riserva di sovranità*, in *Pol. del dir.*, 1975, 309).

<sup>5</sup> La vicenda è assai nota. La si veda rammentata in A. CHIMENTI, *Storia dei referendum, Dal divorzio alle consultazioni elettorali*, Bari, Laterza, 1999, 20 ss. e in A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003, 19 ss.

costituzionale, qui indagata ovviamente sotto il particolare punto di vista della relazione dinamica fra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa.

Partiamo dal *referendum ex art. 75* della Costituzione.

### 3. *Segue: il referendum abrogativo*

Credo che si abbiano buone ragioni per affermare che la storia del *referendum* abrogativo in Italia<sup>6</sup> possa genericamente definirsi con la formula sintetica dell'innesto mancato, che sta ad indicare il tendenziale fallimento della prospettiva sinergica (ed irenica) di funzionalizzazione dello stesso alla crescita della capacità di risposta del sistema rappresentativo e l'affermazione di un prevalente connotato antagonista e non cooperativo del *referendum* che finisce per avvalorare più l'idea competitiva delle due democrazie – diretta e rappresentativa – che non quella convergente del sottomodello rappresentativo-referendario vagheggiato dai Costituenti<sup>7</sup>.

Basti qui considerare la rapida trasformazione dell'utilizzo dell'istituto referendario in parola che, dopo i primissimi vagiti a metà degli anni settanta, è passato da mezzo di episodica sollecitazione del giudizio popolare su questioni di grande interesse generale a strumento ordinario di lotta politica, massicciamente utilizzato da un partito – quello radicale – che, pur rappresentato in Parlamento, ne fa l'attrezzo principale della propria attività politica in chiave decisamente alternativa alle denunciate inerzie del legislatore rappresentativo<sup>8</sup>. È la strategia delle richieste molteplici, su temi disparati (c.d. *referendum a grappolo*), a forte connotazione polemica nei confronti della rappresentanza, che caratterizzerà per alcuni anni la prassi referendaria, delineando i contorni di un vero e proprio progetto politico da realizzare *extra moenia Parliamenti*<sup>9</sup>.

La risposta, com'è noto, non tarda ad arrivare ed è affidata ad una celeberrima decisione della Corte costituzionale del 1978 che, in funzione surrogatoria, arriva a delineare un inedito complesso di limiti di ammissibilità delle richieste referendarie, per lo più eccedente la stretta previsione del secondo comma dell'art. 75 della Costituzione e piuttosto frutto di una rilettura sistematica del quadro delle condizioni di esperibilità del *referendum* abrogativo

<sup>6</sup> Una tabella analitica, ricca di indicazioni, relativa ai *referendum* abrogativi svoltisi nel nostro paese può ora vedersi nel *Dossier* citato *supra* alla nt. (3).

<sup>7</sup> Il quale richiede che il regime proprio degli strumenti di democrazia diretta – per usare le parole di una celebre decisione della Corte costituzionale – vada configurato «alla luce di una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale» (sent. n. 199 del 2012).

<sup>8</sup> L'ampio utilizzo dello strumento referendario fino all'inizio degli anni Novanta ha suscitato alcune preoccupazioni in dottrina tanto da far temere un'evoluzione verso una forma di democrazia "mista" o "semi-rappresentativa" (L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1995, 483). Considerazione tanto più rilevante se posta in relazione all'ampia partecipazione popolare alle consultazioni referendarie: fino alla metà degli anni '90, infatti, in tre soli casi su 38 consultazioni svolte il *referendum* abrogativo non aveva raggiunto la maggioranza degli aventi diritto al voto.

<sup>9</sup> Per una rapida delimitazione della strategia referendaria radicale si v., ad esempio, A. PANEBIANCO -M. TEODORI, *Referendum e conflitto politico* e M. PANNELLA, *Il referendum per l'attuazione della Costituzione*, entrambi in AA.vv., *Referendum, ordine pubblico, costituzione. Rispondono i giuristi*, Atti del primo convegno giuridico organizzato dal gruppo parlamentare radicale, svoltosi a Firenze l'8-9 ottobre 1977, Milano, Bompiani, 1978, rispettivamente 167 e 174.

non priva di elementi di significativa creatività<sup>10</sup>. Ora, di là dalla valutazione dei singoli limiti – della loro consistenza e del loro fondamento – quel che appare abbastanza evidente è che quella messa in campo dai giudici costituzionali, complice anche il delicatissimo momento vissuto dalle istituzioni repubblicane e il contesto emergenziale che lo avvolge – siamo nel 1978, dicevo, anno del rapimento e dell’uccisione di Aldo Moro da parte dei terroristi delle Brigate rosse – è complessivamente una risposta che ha i tratti dell’operazione di ridimensionamento in funzione di salvaguardia del sistema rappresentativo. Ciò, del resto, appare assai più chiaro ed evidente alla luce della giurisprudenza costituzionale successiva e del processo di crescita incrementale e di continua trasformazione interna del sistema dei limiti di ammissibilità (formali e sostanziali) che in essa prende corpo, fino a farne una rete fitta (anzi una ragnatela) dai contorni non ben definibili *a priori*<sup>11</sup>.

È così che ben presto uno dei principali diritti politici previsti in Costituzione finisce astretto in una sorta di duplice tenaglia: da un verso, l’utilizzo abusivo della prassi e, dall’altro, il carattere di inestricabilità ed incertezza che domina il vaglio di ammissibilità delle richieste di *referendum*, assunto via via al rango di principale ostacolo alla celebrazione della consultazione popolare.

Non solo, quanto osservato in punto di atteggiamento della Corte costituzionale produce, peraltro, una serie di effetti collaterali che qui sinteticamente richiamo:

a) la proliferazione delle richieste di *referendum* che, tenuto conto dei grandi margini di incertezza del giudizio, non di rado vengono presentate “in serie” sul medesimo tema, con

---

<sup>10</sup> Il riferimento, come noto, è alla sentenza n. 16 del 1978 in cui i giudici costituzionali chiarirono che salve «le ulteriori indicazioni contenute nel seguito dell’attuale sentenza, ai fini dei singoli giudizi di ammissibilità, [...] si deve ritenere] che esistono in effetti valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi referendum, al di là della lettera dell’art. 75 secondo comma Cost. E di qui conseguono, precisamente, non uno ma quattro distinti complessi di ragioni d’inammissibilità. In primo luogo, cioè, sono inammissibili le richieste così formulate, che ciascun quesito da sottoporre al corpo elettorale contenga una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, da non poter venire ricondotto alla logica dell’art. 75 Cost.; discostandosi in modo manifesto ed arbitrario dagli scopi in vista dei quali l’istituto del referendum abrogativo è stato introdotto nella Costituzione, come strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare. In secondo luogo, sono inammissibili le richieste che non riguardino atti legislativi dello Stato aventi la forza delle leggi ordinarie, ma tendano ad abrogare - del tutto od in parte - la Costituzione, le leggi di revisione costituzionale, le "altre leggi costituzionali" considerate dall’art. 138 Cost., come pure gli atti legislativi dotati di una forza passiva peculiare (e dunque insuscettibili di essere validamente abrogati da leggi ordinarie successive). In terzo luogo, vanno del pari preclusi i referendum aventi per oggetto disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato, il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali). In quarto luogo, valgono infine le cause d’inammissibilità testualmente descritte nell’art. 75 cpv., che diversamente dalle altre sono state esplicitate dalla Costituzione, proprio perché esse rispondevano e rispondono a particolari scelte di politica istituzionale, anziché inerire alla stessa natura dell’istituto in questione. Ma, anche in tal campo, resta inteso che l’interpretazione letterale deve essere integrata – ove occorra – da un’interpretazione logico-sistematica, per cui vanno sottratte al referendum le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all’ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall’art. 75, che la preclusione debba ritenersi sottintesa» (punto 3 *Cons. in dir.*). Per una rilettura a distanza della sentenza n. 16 del 1978, sia consentito il rinvio a P. CARNEVALE, *Cosa resta della sentenza n. 16 del 1978. Riflessioni sull’eredità di una “storica” sentenza*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell’esperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, Milano, Giuffrè, 2006, 145 ed ivi ampi ragguagli.

<sup>11</sup> Un’analitica ricostruzione delle complesse questioni legate agli sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo può leggersi in M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 322 ss.; nonché, più di recente, in A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità de referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2010, 131 ss.

variazioni più o meno ampie dei rispettivi quesiti (è il fenomeno del c.d. *plurireferendum* contrapposto o ugualmente orientato);

b) la mutazione genetica dello stesso *referendum* che, per rispondere alle sempre maggiori richieste emergenti dal giudizio della Corte – in specie (ma non solo) sotto il profilo dei c.d. limiti formali legati alla formulazione del quesito – finisce per piegarsi ad indebite e innaturali trasformazioni funzionali, aprendosi a tecniche artificiose di elaborazione dei *petita* ablatori, come quella dell'insistito ricorso alla tecnica del ritaglio e dell'utilizzo in funzione manipolativa;

c) la comparsa di iniziative referendarie che, per non poter chiedere quanto è precluso al *referendum* o, se si preferisce, non si sa bene se lo sia, finiscono per avere quesiti di tipo allusivo, in cui si registra un'evidente divaricazione fra l'oggetto formale della richiesta referendaria e il suo significato sostanziale (esempio paradigmatico è il *referendum* sul nucleare del 1987);

d) la falceria di buona parte delle richieste di *referendum* abrogativo che, tuttavia, nell'obiettiva opacità ed indeterminatezza del sindacato di ammissibilità operato dalla Corte mostrano un significativo tasso di recidiva, nel senso cioè che, in caso di bocciatura, vengono ripresentate alle tornate successive.

Ma c'è anche un'altra chiave di lettura – assai interessante nell'orizzonte tematico di queste mie considerazioni – per decifrare quanto appena osservato. Il processo che si è qui rapidamente tratteggiato trova, infatti, una sua ragione d'essere e una logica di fondo – sia nella prospettiva *ex parte societatis* che (ancor di più, a mio modo di vedere) in quella *ex parte potestatis* – nell'idea (più o meno consapevole) del *referendum* autosufficiente, il cui esito deve assumere (o deve apparire assumere) i connotati del prodotto finito, chiavi in mano, non necessitante di mediazione o compimento da parte del legislatore rappresentativo. È – come in passato mi è capitato di dire<sup>12</sup> – l'irresistibile ascesa della concezione *self-executing* del *referendum* abrogativo.

Si pensi qui, tanto per esemplificare, alla crescita esponenziale del controllo sulla formulazione del quesito e alla progressiva richiesta in termini di completezza, esaustività, univocità, congruenza del quesito, al ruolo via via assunto dalla valutazione della normativa di risulta, al limite delle leggi costituzionalmente necessarie, da un verso; alla risposta in termini di abuso della tecnica del ritaglio normativo, alla fuga dal modello ablatorio in favore dell'utilizzo manipolativo, alla problematica prospettazione della reviviscenza della normativa pregressa ad opera dell'abrogazione popolare, dall'altro.

Insomma, si è progressivamente riversata sullo strumento referendario una *domanda di prestazione* decisamente sproporzionata rispetto a quanto la sua stessa natura poteva consentire<sup>13</sup>. Una natura che permette ad esso anche semplicemente di *veicolare domande*,

<sup>12</sup> Rinvio qui alle considerazioni svolte in P. CARNEVALE, *Tornare a vivere? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, in *RivistaAic*, 4/2011, 17-18.

<sup>13</sup> Emblematico di questa tendenza, ad avviso di chi scrive, è il conio giurisprudenziale del requisito della c.d. autoapplicatività della normativa di risulta, di cui deve essere provvista la richiesta referendaria in specie laddove vada ad incidere sulla legislazione elettorale, pena la sua inammissibilità (in tema v., da ultimo, Corte cost., sent. n. 10 del 2020). Invero, una simile condizione di ammissibilità si è risolta, spesso, in una sorta di ostacolo insormontabile per le

piuttosto che *fornire risposte conclusive*, che altri (in particolare, il legislatore rappresentativo) sono invece chiamati a dare; di *aprire problemi*, invece che *risolverli in via definitiva*.

Senonché, da questa trasformazione da strumento rozzo e parziale a mezzo di fine ritessitura dell'ordito normativo, in sé naturalmente riottoso (o comunque non bisognoso) della *interpositio legislatoris*, il *referendum* abrogativo non ha tratto alcun beneficio, giacché, oltre a costruire intorno ad esso una sorta di camicia di Nesso che ha finito per ridimensionarne fortemente l'utilizzo, ha contribuito ad alimentare sempre più un regime di isolamento e separatezza dello stesso dal sistema rappresentativo, perpetuando l'illusione (e il mito) di una sovranità popolare che tende a proporsi come rappresentabile solo da se stessa in quanto intollerante ad ogni mediazione partitica<sup>14</sup>.

Ancora una volta a mancare, sia sul fronte referendario che fra gli attori della forma di governo, è stata un'attenzione e una sensibilità centrate sulla grande questione dell'innesto del *referendum* nel sistema rappresentativo<sup>15</sup>.

Del resto, la prova dell'assenza di una simile cultura o filosofia istituzionale è data dalla cronica resistenza del legislatore ad intervenire sulla legge n. 352 del 1970, le cui lacune sono state più volte al centro di lamentele della Corte costituzionale<sup>16</sup>. Si pensi, qui, all'importanza che potrebbe avere una piccola, ma a mio modo di vedere assai efficace, riforma dell'art. 37, comma 3, della legge n. 352 – di cui peraltro in dottrina si discute da tempo<sup>17</sup> – che introducesse l'obbligatorietà del differimento degli effetti dell'abrogazione popolare in ipotesi di leggi costituzionalmente necessarie e, soprattutto, il prolungamento, magari sino

---

richieste di *referendum*, specialmente laddove la modifica della disciplina elettorale oggetto del quesito abrogativo, incidendo sul meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, avesse consequenzialmente comportato una ridefinizione dei collegi (come nel caso della recentissima iniziativa referendaria sulla vigente legge elettorale per la Camera e il Senato [n. 165 del 2017], dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 10/2020 appena richiamata). Compito quest'ultimo insuscettibile di essere adempiuto dall'operazione ablativa, richiedendo l'intervento positivo del legislatore rappresentativo. Il fatto è, però, che, a ben vedere, una simile condizione – quella cioè della applicabilità immediata – non è del tutto garantita neppure dalla legislazione elettorale, ove si tenga conto del fatto che, quando viene adottata una nuova legge che modifica del sistema elettorale – come nel caso di quella oggetto del quesito referendario – quella normativa, a meno che non si adotti transitoriamente qualche meccanismo surrogatorio o si ricorra al differimento dell'entrata in vigore della nuova legge in attesa dell'operazione di ridefinizione dei collegi, non è operativa prima che venga disposta la ridefinizione stessa. Ciò che accade mercé l'adozione di un successivo atto legislativo *ad hoc*: tradizionalmente un decreto legislativo sulla base della delega contenuta, di regola, nella nuova legge (nel caso di specie si è trattato del d. lgs. n. 189 del 2017). Anche in questo caso, prima che ciò avvenga, sarebbe a rischio la continuità di funzionamento delle Camere, giacché nell'evenienza dello scioglimento di quest'ultime nelle more del compimento dell'operazione di ridisegno dei collegi, la nuova disciplina elettorale non sarebbe in grado di assicurare il rinnovo delle Camere stesse.

Ed allora, sembra proprio che si chieda al *referendum* una *prestazione* che la stessa legge non è (detto sia) in grado di offrire.

<sup>14</sup> Di condizione di naturale indeterminazione e di ordinaria approssimazione, cui andrebbe restituito il *referendum* abrogativo nella recuperata interlocuzione con il legislatore, ho parlato in P. CARNEVALE, *Tornare a vivere?*, cit., 23.

<sup>15</sup> In tema, resta ancora attuale la riflessione di C. MEZZANOTTE - R. NANIA, *Referendum e forma di governo*, in *Dem. e dir.*, 1981, *passim*.

<sup>16</sup> Sottolinea l'inadeguatezza dell'atteggiamento del legislatore M. LUCIANI, *La formazione delle leggi*, cit., 197 ss. che parla in proposito di «alcuni interventi alquanto limitati nelle ambizioni e nei contenuti per giunta sovente estemporanei e ispirati ad una logica derogatoria e non sistematica» (*ivi*, 198).

<sup>17</sup> Sulla necessità di una riforma della disposizione *de qua* si ragiona in dottrina già da molto tempo. Si v., ad esempio: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976, 848 in nt. [3], G. ZAGREBELSKY, *Il dettato costituzionale in tema di referendum. Funzioni e poteri della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale. Le otto richieste radicali di referendum*, Roma, Piramide, 1978, 39, F. D'ONOFRIO, *ivi*, 68, A. BALDASSARRE, *Il referendum abrogativo dopo la sentenza di inammissibilità*, in *Dem. e dir.*, 1978, 77.

ad un anno, del termine di sospensione di efficacia della stessa. Ciò infatti, attenuando sensibilmente i timori di “scopertura costituzionale” nutriti dalla Corte costituzionale in materia, oltre a schiudere alla pronunzia popolare lo spazio legislativo del costituzionalmente attuato, finirebbe per alleggerire sensibilmente il carico di responsabilità gravante sullo strumento referendario, riportandolo al suo fisiologico ruolo di mezzo di veicolazione di domanda politica e conseguentemente ad una posizione necessariamente dialogante con il legislatore rappresentativo<sup>18</sup>.

Il panorama, ahimè, non muta di molto se, cambiando il punto di vista, si guardano le cose passando dal piano della prassi, referendaria e giurisprudenziale, a quello dell’azione politico-partitica.

Qui soffermerei l’attenzione su tre aspetti.

a) Per prima cosa, mi sembra opportuno sottolineare una tendenza delle forze politiche ad impossessarsi dello strumento referendario, sia cavalcando e dando il proprio patrocinio ad iniziative proposte *ab externo* da altri soggetti, sia promovendo in prima persona richieste di *referendum*, del quale si riduce così l’originaria portata polemica nei confronti del sistema politico-parlamentare, per promuoverne la funzione di strumento di lotta interno a quel medesimo sistema. Quasi che il *referendum* possa dar vita – per parafrasare von Clausewitz – ad una sorta di proseguimento della dialettica fra i partiti politici con altri mezzi<sup>19</sup>.

A questo proposito, va altresì rammentato che talvolta esso finisce per essere impiegato per dirimere questioni che, pur appartenendo in modo inequivocabile al territorio della legislazione parlamentare, le forze politiche rappresentate in Parlamento non hanno menomamente la capacità di affrontare e risolvere. In questo modo, il ricorso al popolo funge *impropriamente* da strumento surrogatorio (e deresponsabilizzante) della rappresentanza politica, capovolgendo il paradigma del meccanismo rappresentativo che carica l’onere decisionale sulle spalle del rappresentante in luogo del rappresentato<sup>20</sup>,

<sup>18</sup> Bisogna dire che non sono mancati tentativi di eccepire l’illegittimità costituzionale della previsione in parola nel corso di giudizi di ammissibilità referendaria in materia elettorale (cfr. Corte cost., sent. n. 13 del 2012).

Vale la pena di segnalare, a riguardo, che in occasione del recente giudizio sull’ammissibilità della richiesta di abrogazione popolare sull’attuale disciplina elettorale delle due Camere, le regioni promotrici hanno prospettato questione di legittimità costituzionale dell’art. 37, comma 3, della legge n. 352, denunciandone l’irragionevolezza «nella misura in cui, nella sua attuale formulazione, non è in grado di far fronte – per il caso di approvazione di un referendum abrogativo da cui scaturisca una normativa non “autoapplicativa” – al rischio di una lesione integrale del bene giuridico della “continuità funzionale” delle istituzioni coinvolte, a meno di non rinunciare, completamente, alla tutela del principio di sovranità popolare»; proponendo alla Corte l’autoremissione e l’adozione di una sentenza additiva che estendesse «la previsione della sospensione, di cui all’art. 37, comma 3, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970, rendendola automatica, e a tempo indeterminato, per il caso in cui la normativa di risulta non sia “auto-applicativa”, sino all’adozione, da parte del Legislatore, delle misure attuative sufficienti ad assicurare la piena operatività della legge costituzionalmente necessaria, e, segnatamente, della legge elettorale stessa» (Corte cost., sent. n. 10 del 2020, punto 4.3.1 del *cons. in dir.*). Questione, tuttavia, dichiarata manifestamente inammissibile per irrilevanza, motivata dal fatto che la declaratoria di inammissibilità della richiesta referendaria non sia stata pronunziata sulla base del «difetto di auto-applicatività della normativa di risulta», ma per vizio di manipolazione del quesito (punto 8 del *cons. in dir.*).

<sup>19</sup> In punto di rapporti fra *referendum* e partiti politici v. le osservazioni e i richiami di E. DE MARCO, *Il referendum uno strumento ormai spento?*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino, Giappichelli, 2010, II, 1068 ss.

<sup>20</sup> Lo sottolinea efficacemente M. LUCIANI, *La formazione*, cit., 53, il quale osserva che all’origine della moderna teoria della rappresentanza vi sarebbe l’idea che «la responsabilità dell’azione sia in chi agisce e non in chi ha autorizzato ad agire», di modo da configurare il meccanismo rappresentativo «come un ottimo strumento per lo scarico della responsabilità dalle spalle del rappresentato a quelle del rappresentante».

rinverdendo così uno dei peccati originali che ha contrassegnato la vicenda d'esordio dello strumento referendario nella nostra esperienza costituzionale nel 1946<sup>21</sup>.

Caso esemplare è il succedersi lungo i decenni di molteplici iniziative referendarie per la modifica della legislazione elettorale per il rinnovo delle camere, tanto da trasformare quello che dovrebbe essere una sorta di *sancta sanctorum* dell'autonomia decisionale parlamentare in terreno elettivo di ricorso al popolo, erigendo il *referendum* abrogativo a strumento principe dell'innovazione istituzionale nel nostro Paese<sup>22</sup>.

b) Un secondo profilo d'interesse è quello che focalizza una certa attitudine della rappresentanza politica a neutralizzare le abrogazioni referendarie attraverso un'operazione di sostanziale obliterazione-aggiramento dei loro esiti. I casi sono abbastanza noti e qui posso limitarmi ad una semplice evocazione esemplare, rammentando: il *referendum* in tema di finanziamento pubblico ai partiti del 1993, cui seguì l'adozione di una normativa che finì progressivamente per reintrodurlo sotto le spoglie del rimborso per le spese elettorali; quello per l'abolizione del Ministero dell'Agricoltura e foreste, che vide una successiva riedizione della struttura ministeriale sotto altre vesti; quello in tema di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, il cui seguito fu una sostanziale riproduzione della disciplina abrogata, poi per questo dichiarata incostituzionale da una storica sentenza del giudice delle leggi (n. 199/2012). In tal modo, la pronuncia popolare è in buona misura ridotta a poco più di un *flatus vocis* o, se si preferisce, ad una *vox clamantis in deserto* proveniente da un Giovanni Battista – il corpo elettorale – che vede immediatamente dopo la propria testa decapitata, servita sul piatto d'argento offerto dal sistema della rappresentanza politico-parlamentare<sup>23</sup>.

c) Vi è infine un terzo ed ultimo aspetto da porre in luce.

Si tratta di quella che mi sentirei definire la prassi dell'*evirazione referendaria*, seguita dalle forze politiche avverse all'iniziativa di abrogazione popolare e che si sostanzia nel suo disinnescamento perseguito attraverso l'invito a non recarsi alle urne, in modo da far saldare il dissenso all'abrogazione alla quota di fisiologica (e crescente) astensione che connota le consultazioni popolari. Il che, assieme alla mancanza di *appeal* delle iniziative promosse e alla saturazione dello strumento, ha non poco contribuito al fallimento di buona parte dei *referendum* abrogativi passati indenni al vaglio di ammissibilità della Corte costituzionale, soprattutto a partire dalla metà degli anni '90 dello scorso secolo, come risulta

<sup>21</sup> Alludo qui al fatto che la scelta di modificare il d. l. n. 151 del 1944, operata nei primi mesi del 1946 dal d. lgs. n. 98 di quell'anno, al fine di sottrarre la decisione circa la forma istituzionale dello Stato ad un'apposita Assemblea costituente per assegnarla direttamente al popolo attraverso un *referendum*, pur avendo dalla sua una molteplicità di ragioni, trovò una particolare giustificazione – quantomeno per la forza politica che si sarebbe rivelata maggioritaria – nell'opportunità di scaricare sul corpo elettorale un'opzione «che per il partito si sarebbe stata traumatica» (L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004, 20).

<sup>22</sup> Quasi fungendo da apripista ad un altro più recente sbrego rappresentato dalla sostituzione del Parlamento ad opera (questa volta) del giudice costituzionale (e della giurisdizione ordinaria) che, con le due celebri decisioni di incostituzionalità del 2014 (n. 1) e 2017 (n. 35), ha non poco contribuito alla riscrittura della legislazione elettorale di Camera e Senato. Sul punto mi è capitato di svolgere qualche considerazione in P. CARNEVALE, *Intervento in AA.vv., Giudici e legislatori*, 2/2016, 483 ss.

<sup>23</sup> V., fra molti, E. DE MARCO, *Il referendum uno strumento ormai spuntato ?*, cit., 1078-1079.

impietosamente dai dati statistici.<sup>24</sup>

Insomma, ed in conclusione, quella che ci restituisce l'analisi sin qui svolta è l'immagine di una interlocuzione mancata fra rappresentanza e *referendum* abrogativo, delineando i contorni di una vicenda in cui fraintendimenti e le reciproche diffidenze paiono decisamente prendere il sopravvento sugli elementi di virtuosità. Ma su questo punto avrò modo di tornare più avanti, quando avrò terminato l'indagine parallela sui rapporti fra rappresentanza politica e *referendum* costituzionale.

#### 4. *Segue: il referendum costituzionale*

Spunti di non minore importanza, ai fini del tema in esame, provengono dalla disamina dell'esperienza, quantitativamente assai più esigua, del *referendum* costituzionale nel nostro ordinamento. Tale *esiguità*, infatti – come avremo modo di constatare assieme – non si traduce ai nostri scopi in *esilità*.

Anche in questo caso, si possono prendere le mosse dalla considerazione del lungo stato di inoperatività dell'istituto, ben maggiore del confratello abrogativo, giacché, al ritardo ventennale dovuto alla mancanza di disciplina legislativa di attuazione condiviso con quest'ultimo, si aggiunge in questo caso un ben più lungo periodo in cui nessuno dei soggetti legittimati ha inteso ricorrere alla consultazione popolare in occasione dell'approvazione di una legge costituzionale, nonostante il fatto che, delle 10 leggi adottate nell'arco temporale 1970-2000<sup>25</sup>, al netto di quelle di modifica degli statuti delle Regioni a speciale autonomia, un quaranta per cento siano state approvate con la maggioranza inferiore ai due terzi, quantomeno in uno dei rami del Parlamento<sup>26</sup>.

Se ne potrebbe concludere che, alla fine del blocco obbligato per inadempienza legislativa sia a lungo sopravvissuto un diffuso convincimento circa l'esclusivo dominio parlamentare

<sup>24</sup> Dei ventuno *referendum* svoltisi negli ultimi vent'anni solo quattro (peraltro con una bassa percentuale di votanti) hanno raggiunto il *quorum* strutturale. Si è trattato delle richieste referendarie riguardanti: le modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (54,81%), la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato (54,82%), la produzione nel territorio nazionale di energia elettrica nucleare (54,79%) e il legittimo impedimento per le alte cariche dello Stato (54,78%) (tutti celebrati nella tornata del 12 e 13 giugno 2011).

Si tratta di un mutamento radicale in ordine alla partecipazione popolare alle consultazioni referendarie, che – come si è già avuto modo di ricordare (v. *supra*, in nt. [8]) – fino alla metà degli anni Novanta in tre soli casi (su 38) non aveva attinto alla soglia della maggioranza degli aventi diritti al voto.

<sup>25</sup> Si tratta delle leggi costituzionali nn.: 1 («Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della l. cost. 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione») e 2 («Indizione di un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1989») del 1989; 1 del 1991 («Modifica dell'articolo 88, secondo comma, della Costituzione»); 1 del 1992 («Revisione dell'articolo 79 della Costituzione in materia di concessione di amnistia e indulto»); 1 («Funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale») e 3 («Modifica dell'articolo 68 della Costituzione») del 1993; 1 del 1997 («Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali»), 1 («Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni») e 2 del 1999 («Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione»); 1 del 2000 («Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero»).

<sup>26</sup> Vale a dire: la prima (n. 1/1989), la quarta (n. 1/1992), la quinta (n. 1/1993) e la decima (n. 1/2000) dell'elenco di cui alla nota precedente.

delle scelte normative da operarsi a livello costituzionale.

Ad ogni modo, a far cessare questo stato di virtualità del *referendum* costituzionale e a segnare il suo esordio nella esperienza costituzionale del nostro Paese, come noto, è l'approvazione nella primavera del 2001 della legge di revisione costituzionale dell'intero titolo V della seconda parte della Costituzione, che avviene a strettissima maggioranza ed in un clima di contrapposizione parlamentare tale da creare il terreno fertile per il ricorso allo strumento referendario<sup>27</sup>.

Sennonché, l'irruzione sulla scena del *referendum ex art. 138 Cost.* rivela una serie di problemi applicativi di non poco momento, alcuni dei quali rivestono una particolare importanza nel discorso che si va qui facendo.

Il primo ordine di questioni investe il potere di iniziativa che si presenta (un po' a sorpresa) sotto la veste inedita della pluralità *ratione subiecti*. A formalmente richiedere il ricorso alla consultazione popolare sono infatti *più soggetti promotori* ed in specie *due* frazioni pari al decimo dei componenti di ciascuna Camera richiesto dall'art. 138 Cost.

Il che, a tutta prima, può sembrare, almeno da un punto di vista giuridico, una assoluta bizzarria, trattandosi – a differenza di quello abrogativo – di un *referendum* a quesito bloccato, ad oggetto predeterminato per legge e *necessariamente* circoscritto al testo della legge costituzionale approvata dalla Camere, per cui le iniziative successive alla prima, che ha il compito precipuo di mettere in moto il (sub-)procedimento referendario, nulla possono aggiungere a quest'ultima. In realtà – sia detto qui incidentalmente – l'assunzione dell'iniziativa referendaria può assumere un significato che eccede la sua funzione di avvio del procedimento in parola, solo che si consideri che la qualità di promotore può consentire di lucrare spazi di visibilità privilegiati nella campagna referendaria<sup>28</sup> e soprattutto schiude alla possibilità di acquistare la qualifica di potere dello Stato e, quindi, di promuovere, se del caso, conflitto di attribuzioni a tutela del diritto allo svolgimento del *referendum*, nel solco di un orientamento giurisprudenziale ormai risalente della nostra Corte costituzionale, che rimonta – come si sa – alla fine degli anni settanta dello scorso secolo<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Come abbastanza noto, la legge di revisione del titolo V della seconda parte della Costituzione (n. 3 del 2001) venne approvata alla vigilia dello scioglimento delle Camere per la fine della XIII legislatura (8 marzo del 2001), dopo un dibattito fortemente polarizzato e lacerante che portò ad un'approvazione con (alla Camera) una maggioranza di soli quattro voti. Proprio l'esiguità del consenso parlamentare può aver giocato un ruolo nella scelta del ricorso all'appello al popolo anche da parte della maggioranza dell'epoca, che vi ha visto un'opportunità connotata da un fine fondamentalmente (ma erroneamente) compensativo. Per considerazioni in tema v., all'epoca, M. LUCIANI, *Pretesto costituzionale*, in *La Stampa*, 23 marzo 2001, nonché pure R. TOSI, *Leggi statutarie: problemi di competenza e di procedura*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001, 72, nonché, se si vuole, P. CARNEVALE, *Del faticoso avvio di un esordiente: il caso del referendum sulla legge di riforma del titolo V° della seconda parte della Costituzione. Qualche riflessione ex post su taluni problemi procedurali ex ante (che possono riproporsi)*, in *Quad. cost.*, 3, 2003, 551.

<sup>28</sup> Sul punto si è parlato di «conseguenze non irrilevanti soprattutto in relazione agli spazi disponibili sui *mass-media* durante la campagna referendaria» (P. PASSAGLIA, *L'art. 138 Cost. e il referendum del 7 ottobre 2001*, in S. PANIZZA, R. ROMBOLI (a cura di), *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, Pisa, Plus, 2004, 237).

<sup>29</sup> Nella sentenza n. 69 del 1978 la Corte costituzionale – com'è assai noto – ha qualificato il Comitato dei promotori di un *referendum* abrogativo “potere dello Stato”, legittimandolo a sollevare conflitto di attribuzione interorganico, sulla scorta della considerazione per cui, «se “poteri dello Stato”, legittimati a proporre conflitto di attribuzione ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione, sono anzitutto e principalmente i poteri dello Stato-apparato, ciò non esclude che possano riconoscersi a tale effetto come poteri dello Stato anche figure soggettive esterne rispetto allo Stato-apparato, quanto meno allorché ad esse l'ordinamento conferisca la titolarità e l'esercizio di funzioni pubbliche

Ma la cosa più rilevante è che a promuovere il *referendum* sono in questo caso, non soltanto i parlamentari (*recte*: senatori) dell'opposizione, ma anche quelli della stessa maggioranza che aveva concorso all'approvazione della legge. Situazione questa che si ripeterà anche quindici anni più tardi, nel 2016, in una forma persino rincarata giacché, in quella occasione, si assisterà all'ulteriore fenomeno del ricorso al *referendum* da parte del principale partito di maggioranza nella duplice forma dell'iniziativa parlamentare e di quella popolare<sup>30</sup>; sino a ripresentarsi, in modo singolare, all'inizio di quest'anno, quando a proporre il *referendum* avverso la legge di modifica degli artt. 56, 57 e 59 della Costituzione in tema di riduzione del numero dei parlamentari – la cui approvazione è avvenuta, presso i due rami del Parlamento, con maggioranze a composizione differenziata – sono stati 71 senatori, di varia estrazione politica, appartenenti sia a partiti favorevoli che contrari, facendo riferimento all'approvazione in sede di seconda deliberazione presso il Senato, ma, avendo con riguardo all'approvazione definitiva della Camera, tutti appartenenti a forze politiche che avevano contribuito all'approvazione della legge.

Si dirà che, in questo caso, si registra l'emersione di quella logica di interlocuzione cooperativa fra rappresentanza e *referendum* che dovrebbe permeare la dinamica virtuosa del modello rappresentativo aperto agli apporti degli istituti di partecipazione, guidando il fisiologico innesto dello strumento referendario nel sistema costituzionale e nel circuito rappresentativo.

Il fatto è che la vicenda non ha, in sé, molto di virtuoso. Tutt'altro.

È evidente infatti, come è stato notato dai più, che il ricorso al popolo da parte delle forze politiche che hanno approvato la legge costituzionale abbia comportato una sorta di trasfigurazione del *referendum* che si trasforma, da mezzo oppositivo nelle mani della minoranza, com'è senz'altro nella logica dell'art. 138 della Costituzione, in strumento di legittimazione della scelta parlamentare ad opera di una maggioranza che sente il bisogno del consenso aggiuntivo del popolo. Un vero e proprio snaturamento funzionale del pronunciamento popolare che, da dispositivo finalizzato alla garanzia della Costituzione (o comunque del tessuto costituzionale) vigente, si converte in congegno garante della sua revisione, spostando il suo principio ispiratore dal *favor Constitutionis latae* al *favor Constitutionis ferendae*, finendo peraltro per pericolosamente inclinare verso utilizzi di tipo propagandistico

---

costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle attribuite a poteri di organi statuali in senso proprio. Tale è appunto il caso del gruppo di elettori, in numero non inferiore a 500.000, firmatari d'una richiesta di referendum abrogativo – istituzionalmente rappresentati dai promotori – a cui l'art. 75 riconosce la potestà di proporre tale richiesta, con l'effetto di rendere costituzionalmente dovuta la convocazione del corpo elettorale» (punto 4 *cons. in dir.*). Sulla problematica v. la sintesi offerta da M. LUCIANI, *La formazione delle leggi*, cit., 220 ss. Ebbene, come mi è capitato già di osservare in P. CARNEVALE, *Rivedere la Costituzione. La forma, la prassi*, Napoli, 2016, 100, in nt. (15), non sembra che sussistano particolari difficoltà a riconoscere analoga legittimazione «anche per i promotori di un *referendum* costituzionale, stante la presenza di quella condizione di interferenza fra ambito costituzionalmente tutelato dei promotori e funzioni pubbliche di pertinenza statale che, come s'è visto, ha giustificato l'attrazione nel novero dei poteri statali anche soggetti esterni all'organizzazione dello Stato-persona, come appunto i promotori di referendum popolare abrogativo. Nel caso, poi, di iniziativa di origine parlamentare neppure vi sarebbe il problema di ricondurre nell'alveo dell'organizzazione dello Stato-apparato soggetti appartenenti allo Stato-ordinamento per l'evidente appartenenza al primo del "potere" rappresentato dalla frazione di deputati o senatori richiedenti il *referendum* costituzionale».

<sup>30</sup> Lo rammenta anche M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2016, 22.

e plebiscitario<sup>31</sup>.

Il tutto, peraltro, facendo leva sulla base fragile di una consultazione referendaria senza *quorum*<sup>32</sup> nella quale possono recarsi alle urne anche un numero di elettori esiguo o comunque non particolarmente rappresentativo, la cui forza legittimante anche sotto il profilo politico sembra assai difficile da affermare.

Che, del resto, non possa parlarsi a riguardo di buon esempio di cooperazione fra rappresentanza e diretta partecipazione popolare discende anche dalla ulteriore considerazione per cui ad indurre al ricorso al *referendum* da parte della maggioranza sarebbe stato il ristretto consenso – alla Camera dei deputati, se non ricordo male, di soli quattro voti – ottenuto dalla legge di revisione in sede di seconda deliberazione. Difatti, ove così fosse, la chiamata in soccorso da parte dei rappresentanti nei riguardi dei rappresentati si sarebbe fondata su una errata concezione surrogatoria dello strumento referendario utilizzato come succedaneo dell'insufficiente consenso parlamentare, in una logica di sostituzione che è ben lungi da quella dialettico-integrativa che deve presiedere ad una fisiologica dinamica di innesto dello strumento partecipativo nel circuito rappresentativo. Anzi, più che di innesto, si dovrebbe qui parlare di *ibridazione*.

Il secondo aspetto cui porre attenzione concerne, invece, un altro profilo afferente al procedimento referendario: quello della sua tempistica.

Sempre in occasione del *referendum* del 2001 ebbe ad affermarsi una singolare “interpretazione” dei termini temporali che la legge n. 352 del 1970 impone alla sequenza procedimentale ordinata alla decisione referendaria.

In proposito, il legislatore prevede la seguente articolazione:

a) in caso di presentazione di una richiesta referendaria, l'art. 12 prescrive che la decisione dell'Ufficio centrale per il *referendum* circa la legittimità della stessa debba avvenire entro trenta giorni dalla medesima presentazione;

b) di tale decisione, ai sensi del successivo art. 13, va data immediata comunicazione “al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Presidente della Corte costituzionale” ed, entro cinque giorni, notifica “ai tre

<sup>31</sup> In ordine alla trasformazione plebiscitaria del *referendum* costituzionale v., *ex plurimis*, M. LUCIANI, *La formazione delle leggi*, cit., nt. 12, nonché R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, 2/2016, 8, M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare*, cit., 19 ss. ed in una prospettiva più ampia di riflessione sulla crisi della rappresentanza politica e l'evocazione del ruolo costituente del popolo, v. pure G. FONTANA, *Il referendum costituzionale tra processi di legittimazione politica e sistema delle fonti*, spec. 13 ss., in *Federalismi.it*, Focus-Fonti n. 2/2016 titolato “Revisione costituzionale e *referendum* popolare”, cui si rinvia per i numerosi richiami. Diversa dottrina ha invece individuato nella richiesta di *referendum* costituzionale ad opera della maggioranza parlamentare uno strumento «per “recuperare”, nell'ambito della democrazia plebiscitaria, la rigidità costituzionale» (letteralmente G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, 2001, 316 ss.).

<sup>32</sup> In argomento v. le pertinenti osservazioni di G. FONTANA, *Il referendum costituzionale*, cit., 13 ss., il quale rileva che «la mancanza di *quorum* di partecipazione è intrinsecamente inidonea a svolgere la funzione di (iper)validazione popolare della riforma costituzionale non solo in ragione del carattere pattizio della Costituzione (che renderebbe altamente sconsigliabili revisioni di maggioranza), ma anche perché l'espressione diretta del consenso popolare potrebbe rivelarsi sotto il profilo quantitativo così modesta da non apportare alcun significativo conforto ulteriore rispetto alle scelte già espresse nelle sedi parlamentari» (*ivi*, 23)

delegati dei parlamentari richiedenti, oppure ai presentatori della richiesta dei 500 mila elettori, oppure ai delegati dei cinque consigli regionali”;

c) infine, qualora sia riconosciuta la legittimità della richiesta, l’art. 15 prevede che il Presidente della Repubblica disponga, con proprio decreto, l’indizione del *referendum* “entro sessanta giorni dalla comunicazione dell’ordinanza che lo abbia ammesso”, aggiungendo che la “data del *referendum* è fissata in una domenica compresa tra il 50° e il 70° giorno successivo all’emanazione del decreto di indizione”.

Orbene, trattandosi di limiti massimi, si prefigurò la tesi che una siffatta tempistica non potesse scongiurare l’eventualità di una indizione del *referendum* all’interno dell’arco temporale di tre mesi previsto per la presentazione delle richieste referendarie, con la possibilità di inibire il diritto costituzionalmente garantito all’iniziativa referendaria a soggetti che non si fossero ancora attivati, stante l’effetto preclusivo discendente dall’avvenuta indizione. Ciò spinse l’allora Presidente del Consiglio Giuliano Amato a proporre una soluzione ermeneutica per cui l’ancoraggio del termine di sessanta giorni per procedere all’indizione dovesse essere spostato dal momento della comunicazione al Presidente della Repubblica dell’ordinanza dell’Ufficio centrale alla scadenza del trimestre per la presentazione delle richieste di *referendum*.

Ora, di là da ogni considerazione sulla (dubbia) consistenza di una simile ricostruzione e soprattutto della possibilità (ancor più dubbia) di qualificarla come operazione interpretativa<sup>33</sup>, quel che qui rileva è il fatto che essa – oramai assunta a *ius receptum* – ha recato con sé la conseguenza di dilatare significativamente i tempi di svolgimento del *referendum*, la cui celebrazione ormai si colloca a distanza di 7-8 mesi dalla pubblicazione del testo legislativo approvato dalle Camere<sup>34</sup>. Questo almeno sino alla vicenda ancora in corso<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Per una più ampia riflessione in ordine alla controversa questione relativa alle tempistiche del sub-procedimento referendario ex art. 138 Cost., sia consentito ancora un rinvio a P. CARNEVALE, *Rivedere la Costituzione*, cit., 93-120. In particolare riguardo alla sostanziale disapplicazione (piuttosto che interpretazione) dell’art. 15, primo comma, della legge n. 352 del 1970, v., *ivi*, 103-107.

<sup>34</sup> Invero, con riferimento alla riforma del Titolo V della Costituzione tra l’approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 (avvenuta in via definitiva l’8 marzo del 2001) e il *referendum* popolare (svoltosi il 7 ottobre dello stesso anno) è trascorso un intervallo di tempo di quasi sette mesi; nel caso delle due riforme della intera seconda parte della Costituzione del 2005 e del 2016, che non sono state in grado di superare positivamente il vaglio popolare, i rispettivi *referendum* si sono svolti: l’uno il 25 e 26 giugno del 2006, a poco più di sette mesi dall’approvazione (avvenuta in via definitiva il 16 novembre 2005); l’altro il 4 dicembre 2016, a quasi otto mesi dall’approvazione (avvenuta in via definitiva il 12 aprile dello stesso anno).

<sup>35</sup> Nell’attuale vicenda del *referendum* richiesto sulla legge di modifica “agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari” si registra, invero, un andamento diverso, in conseguenza tuttavia non già del rifiuto dell’interpretazione invalsa dell’art. 15 della legge n. 352, ma della forte accelerazione temporale impressa, cui forse non è del tutto estranea la preoccupazione di ridurre al minimo possibile le spinte verso una fine anticipata della legislatura motivate dall’intento di bloccare l’entrata in vigore della revisione costituzionale. La legge in questione è stata approvata definitivamente l’8 ottobre del 2019 e pubblicata il successivo 12 ottobre. Il deposito della richiesta di *referendum* è avvenuto proprio al limitare del trimestre, in data 10 gennaio 2020 e l’ordinanza con cui la Corte di Cassazione ne ha dichiarato la legittimità reca la data del 23 gennaio. Ne è seguita un’assai rapida determinazione del Governo che non ha inteso utilizzare, se non in minima parte, il lasso di tempo dei sessanta giorni a sua disposizione e, nella riunione del Consiglio dei Ministri del successivo 27 gennaio, ha indicato la data di svolgimento della consultazione popolare in domenica 29 marzo, con conseguente indizione del *referendum* da parte del Presidente della Repubblica con decreto del giorno successivo, scegliendo la seconda domenica utile della finestra temporale prevista dall’art. 15 l. n. 352. Il tutto quindi si compirà nell’arco temporale complessivo di circa cinque mesi e mezzo.

Ebbene, oltre a tenere la Costituzione – laddove ovviamente si tratti di una revisione costituzionale, come è sempre stato sin qui – in una condizione, per dir così, di *legittimazione attenuata*, un tale dilungamento dei tempi ha comportato l'effetto di rendere altamente probabile che la campagna referendaria possa incrociare accadimenti di significato politico generale, legati alla dinamica della rappresentanza – come, ad esempio, consultazioni elettorali – in modo da influenzarne l'esito o, per contro, di esserne influenzata, in una logica di reciproco inquinamento che non credo giovi né al circuito rappresentativo né all'istituto partecipativo. Logica che subisce un'ulteriore enfattizzazione, laddove – come in tutti e tre i casi che si sono registrati – il *referendum* sia stato attivato in occasione di riforme costituzionali a forte impronta governativa, con la conseguenza di caricare la competizione referendaria di un significato politico – *pro o contra* il governo in carica – del tutto eccentrico rispetto al *thema decidendum*<sup>36</sup>.

Un'ultima considerazione investe il tema del quesito referendario ed in particolare quella particolare condizione finalizzata ad assicurare la genuina espressione della volontà popolare che va sotto il nome di requisito della omogeneità della normativa oggetto dello stesso o, più direttamente, del quesito medesimo.

Nata, come tutti sanno, quale (spesso insidiosa) condizione di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo<sup>37</sup>, l'omogeneità normativa – forte del suo speciale (preteso) carattere di requisito naturale per scelte dilemmatiche lasciate alla diretta decisione popolare, che la Corte costituzionale le ha impresso – si è da tempo conquistata un suo spazio anche con riguardo al *petitum* del *referendum* costituzionale. E lo ha fatto con il plauso di buona parte della dottrina, l'appoggio della politica, approdando persino ad un esplicito riconoscimento da parte del diritto positivo<sup>38</sup>. In sostanza, si sostiene che, se si vuole garantire un'espressione consapevole (e quindi libera) della volontà popolare, è necessario che la legge costituzionale su cui essa si deve pronunciare abbia un oggetto sufficientemente

<sup>36</sup> Esemplare, in tal senso, il *referendum* ricordato da ultimo nella precedente nota 34, il cui esito negativo ha condotto alle dimissioni dell'allora Presidente del Consiglio dei Ministri, on. Matteo Renzi, che peraltro nel corso della campagna referendaria non aveva mancato di attribuire alla consultazione popolare una valenza politica generale, legando la sorte di quest'ultima al destino stesso del Governo.

<sup>37</sup> Secondo un celeberrimo passo della già ricordata sentenza n. 16 del 1978 della Corte costituzionale, il requisito della omogeneità (*recte* della non eterogeneità) delle richieste di *referendum* si sostanzierebbe nella esistenza (*recte* carenza) di una matrice razionalmente unitaria cui ricondurre il complesso normativo oggetto del quesito, la cui assenza sarebbe in grado di incidere «di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.)». Ciò in quanto – sia «che i cittadini siano convinti dell'opportunità di abrogare certe norme ed a questo fine si rassegnino all'abrogazione di norme del tutto diverse, solo perché coinvolte nel medesimo quesito, pur considerando che meriterebbe mantenerle in vigore; sia che preferiscano orientarsi verso l'astensione, dal voto o nel voto, rinunciando ad influire sull'esito della consultazione, giacché l'inestricabile complessità delle questioni (ciascuna delle quali richiederebbe di essere diversamente e separatamente valutata) non consente loro di esprimersi né in modo affermativo né in modo negativo; sia che decidano di votare "no", in nome del prevalente interesse di non far cadere determinate discipline, ma pagando il prezzo della mancata abrogazione di altre norme che essi ritengano ormai superate (e vedendosi impedita la possibilità di proporre in questo senso ulteriori referendum, prima che siano trascorsi almeno cinque anni, data la preclusione disposta dall'art. 38 della legge n. 352 del 1970)» – quella rimessa al corpo elettorale sarebbe fatalmente una scelta priva delle condizioni per esprimere genuinamente la volontà popolare.

<sup>38</sup> Si allude qui al disegno di legge costituzionale n. 813 AS, rubricato "Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali", presentato dal Governo Letta all'inizio della XVII<sup>a</sup> legislatura, il cui art. 4, comma 2, prevedeva che la riforma organica dei titoli I, II, III e V della seconda parte della Costituzione dovesse essere compiuta attraverso progetti di legge aventi carattere «omogeneo e autonomo dal punto di vista del contenuto e coerente dal punto di vista sistematico».

definito, ben perimetrabile perché sostanziantesi in un contenuto normativo riconducibile ad una “matrice razionalmente unitaria” ovvero animato da un “comune principio ispiratore”.

L’idea è tanto condivisa, quanto invece frutto di un vero e proprio equivoco, legato (fra le tante cose) all’erroneità del presupposto su cui si fonda: quello cioè del preteso parallelismo fra la scelta alternativa rimessa all’elettorale nel *referendum* abrogativo e in quello costituzionale. Me ne sono occupato più volte (e con scarsa fortuna) per cui non intendo tornare sul punto<sup>39</sup>.

Ai nostri fini, mi interessa piuttosto sottolineare che, con l’affermazione della necessaria omogeneità della legge costituzionale sottomessa al giudizio del corpo elettorale si consuma quella che ai miei occhi appare come una sorta di vendetta postuma del *referendum* popolare, che vede trasformarsi quello che è stato per lungo tempo uno dei principali ostacoli (assieme a tutti i suoi vari e diversi corollari) all’ammissibilità di richieste referendarie in vincolo questa volta gravante sul legislatore rappresentativo costretto ad approvare leggi costituzionali omogenee. Da limite all’esperibilità del *referendum* a vincolo all’esercizio della funzione legislativa: un bel mutamento di prospettiva per un’operazione che si vorrebbe semplicemente transitiva.

Non poco problematiche (anzi, a buon bisogno paradossali) le conseguenze che se dovrebbero trarre. Stante, infatti, l’impossibilità di procedere allo spaccettamento del *referendum* a spettro ampio in più *referendum* paralleli a portata circoscritta, pure di recente prefigurata senza fortuna come soluzione al problema<sup>40</sup>, l’esigenza di garantire l’omogeneità dovrebbe escludere la possibilità di operare riforme costituzionali organiche – che, specie laddove si tratti di revisionare il testo della Costituzione, possono essere assolutamente necessarie – se non a patto: o di allargare talmente il calibro della richiesta omogeneità da far perdere di senso l’utilizzo del requisito; o di parcellizzare il progetto riformatore ricorrendo ad una pluralità di leggi costituzionali da approvare in parallelo nel corso del tempo, secondo il modello che sembrerebbe oggi prevalere<sup>41</sup>.

Sennonché, in quest’ultimo modo si finisce davvero per avvolgersi nel paradosso. Giacché è proprio l’esigenza di assicurare una, quanto più possibile, consapevole e genuina espressione della volontà popolare rischia di farne le spese. Nel senso che l’obbligo di parcellizzazione, costringendo il legislatore costituzionale che voglia seguire un progetto riformatore di un certo respiro – c.d. revisione organica o a medio/ampio spettro – a ricorrere ad una pluralità di leggi “omogenee”, fa sì che si chieda, volta a volta all’elettore, di pronunziarsi su di una tessera del mosaico senza avere la possibilità di avere dinanzi il

<sup>39</sup> Il rinvio è a P. CARNEVALE, *Rivedere la Costituzione*, cit., 83-91.

<sup>40</sup> Da F. LANCHESTER, *Un contributo per il discernimento costituzionale*, in *OsservatorioAic*, 1/2016, nonché in diversi interventi su quotidiani (v., ad esempio, F. LANCHESTER: “Così è un quiz indigesto, isolare i diversi punti per un voto più mirato”, intervista su *La Repubblica* del 4 maggio 2016).

<sup>41</sup> Si è parlato, recentemente, di proposte di revisione costituzionale affette «dal male del gigantismo» (M. LUCIANI, “*Iniziativa legislativa e referendum*,” cit., 200). Sull’opportunità di abbandonare la prassi della grande riforma costituzionale v. A. CERRI, *Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale patrocinati dal Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in *Astrid Rassegna*, 14, 2018 e L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Astrid Rassegna*, 13, 2018.

quadro completo. È un po' come se dinanzi ad un grande affresco fossimo costretti ad avvicinarci per scrutare da presso un singolo particolare, senza avere poi la possibilità di allontanarci per guardarlo nell'insieme. Il rischio che la valutazione *pro parte*, ove isolata, possa mutare di segno se effettuata alla luce del progetto unitario è, a mio parere, significativo. Se ne avrebbe un vero e proprio effetto dissimulatore, con buona pace, per l'appunto, della genuinità della volontà popolare che si vorrebbe tutelare<sup>42</sup>.

Anche sotto questo profilo, pertanto, fra rappresentanza e partecipazione popolare potrebbe ingenerarsi una sorta di corto circuito.

## **5. Rinvigorire la democrazia diretta per irrobustire la rappresentanza: l'iniziativa *in itinere* di revisione degli artt. 71 e 75 Cost.**

Il quadro dei rapporti fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa (diretta) che emerge dalle cose dette sin qui non è certo esaltante, denotando uno stato di salute che definirei malcerto e affetto da più di una patologia.

Da una simile situazione di difficoltà non mi pare che i due termini della relazione abbiano tratto qualche vantaggio personale, l'uno magari ai danni dell'altro. La parola "crisi", difatti, risulta ordinariamente ed indistintamente utilizzata nel dibattito pubblico, come anche nella riflessione della dottrina, sia per designare la condizione della rappresentanza che per definire il rendimento complessivo degli istituti di partecipazione popolare nel nostro sistema<sup>43</sup>, quasi ad accreditare la suggestione dottrina che individua il nocciolo del problema nello stesso rappresentato e nella sua scarsa capacità di autorappresentarsi come soggetto<sup>44</sup>.

Ebbene, in questo scenario assume un particolare interesse l'esame dell'azione riformatrice a livello costituzionale intrapresa dal precedente governo Conte e dalla maggioranza parlamentare a sostegno che, delineata nel c.d. Contratto per il Governo del cambiamento<sup>45</sup> e precisata in successivi documenti presentati dall'allora Ministro per i Rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta, non perde oggi di attualità, stante la

<sup>42</sup> Coglie nei suoi esatti termini il problema M. LUCIANI, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale", intervento alla tavola rotonda AIC, Roma, 1 marzo 2019, in *Osservatorio.Aic*, 2/2019 200-201, il quale osserva che l'iniziativa in esame va letta nella cornice delle altre riforme costituzionali presentate nel programma(-contratto) di Governo, che nel loro insieme costituiscono «un disegno assai complesso, che merita un vaglio unitario nonostante la separatezza dei singoli spezzoni, i cui pregi e difetti non possono essere apprezzati separatamente».

<sup>43</sup> Vedi, ad esempio, in questo senso M. VOLPI, *Testo dell'audizione di fronte alla 1<sup>a</sup> commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio dei ministri e Interni) sulle proposte di legge C. 276 e C. 1173 di modifica dell'art. 71 della Costituzione*, 2-3, reperibile nel sito della Camera dei deputati all'indirizzo: [https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload\\_file\\_doc\\_acquisiti/pdfs/000/000/505/NOTA\\_PROF\\_VOLPI.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/000/505/NOTA_PROF_VOLPI.pdf).

<sup>44</sup> Il riferimento è a M. LUCIANI, *La formazione*, cit., 66 ss., il quale osserva che la crisi del modello rappresentativo è, prima ancora che perdita del ruolo intermediario dei partiti politici, essenzialmente «crisi del rappresentato: la perdita delle identità collettive e (addirittura) individuali; lo smarrimento del senso del legame sociale; la volatilità dei ruoli sociali, tutto rende problematica la stessa identificazione del soggetto (dei soggetti) da rappresentare» (*ivi*, 70).

<sup>45</sup> Il riferimento è, naturalmente, al contratto sottoscritto dal Movimento Cinque Stelle e dalla Lega nel 2018. Recente e ampia riflessione sui problemi suscitati dall'utilizzo della forma contrattuale nell'ambito della vicenda genetica di un governo è in T. GUARNIER, *L'esperienza del "Contratto di governo"*, in *Gruppodipisa.it. La Rivista*, 2/2019, 196.

permanenza anche nella presente maggioranza della forza politica che quella linea riformatrice aveva più a cuore e la perduranza di talune iniziative che da quel progetto avevano preso le mosse.

Mi riferisco a quel pacchetto di riforme costituzionali più direttamente afferente al tema che ci occupa ed in particolare al progetto di legge di revisione degli artt. 71 e 75 della Costituzione, ad ora approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati [A. C. n. 1173] e all'esame del Senato [A. S. n. 1089], nel cui biglietto da visita – e questo lo rende particolarmente interessante per le riflessioni che si vanno svolgendo – si indica la sua duplice finalizzazione a rinvigorire la democrazia diretta per irrobustire le istituzioni e la stessa rappresentanza<sup>46</sup>. Insomma, un'unica medicina per entrambi i malati.

Enuncio, in estrema sintesi, i punti qualificanti della proposta:

- a) introduzione di una nuova forma di iniziativa legislativa popolare, aggiuntiva rispetto a quella già esistente nell'art. 71 Cost. e sostenuta dal consenso di 500.000 elettori;
- b) che si connota, rispetto a quella, per un singolare tratto di rafforzamento, dovuto al fatto che la sua presentazione chiama in causa le Camere, le quali si vedono assegnare un termine di 18 mesi per discutere e, se del caso, approvare la proposta di legge popolare;
- c) che, in caso di mancata approvazione o di approvazione con modifiche non meramente formali (d'ora in poi legge parlamentare difforme), sarà sottoposta a *referendum* approvativo (con *quorum* abbassato al 25% dei partecipanti);
- d) il cui esito positivo condurrà alla entrata in vigore della proposta medesima, mentre quello negativo darà il via libera alla legge parlamentare difforme, ove esistente.

Molti sono i problemi suscitati dalla lettura del testo di revisione. Su di essi tuttavia non intendo soffermarmi, volendo piuttosto concentrare l'attenzione su alcuni nodi critici più direttamente attinenti al rapporto fra partecipazione e rappresentanza<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> «Democrazia diretta e democrazia rappresentativa [...] non vanno considerate in un'ottica di contrapposizione, bensì di reciproco completamento. Del resto, se si aumenta il potere dei cittadini di decidere direttamente e di controllare con più efficacia le istituzioni rappresentative, queste sono spinte a considerare con più attenzione le istanze che provengono dalla società e ad assumere decisioni che siano maggiormente in sintonia con la volontà popolare. Più democrazia diretta, dunque, non equivale a meno democrazia rappresentativa. Anzi si può realizzare una democrazia integrale che coniughi le forme classiche della rappresentanza con l'introduzione di nuovi strumenti di partecipazione. Contestualmente allo sviluppo della democrazia diretta occorre rafforzare il Parlamento, che deve essere valorizzato in relazione alla sua capacità di far entrare la volontà dei cittadini all'interno delle istituzioni» (così il Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta, on. Riccardo Fraccaro, Audizione dinanzi alle Commissioni riunite Affari costituzionali della Camera e del Senato, seduta del 12 luglio 2018, Res. sten., 5-6). In dottrina, v. un'analoga prospettiva in M. VOLPI, *Op. e loc. ultt. citt.* Di lettura "minimalista" della riforma, che si accompagna ad altra possibile di stampo "massimalista", tesa a qualificarla in termini di operazione di contrapposizione-superamento della democrazia rappresentativa, parla E. CHELI, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, in *Osservatorio.Aic*, 2/2019, 181-182.

<sup>47</sup> Sulle molte questioni suscitate dall'esame del nuovo testo di riforma v., fra molti, i contributi pubblicati nel corso del 2019, in *Astrid on line*, nella rubrica *Riforme costituzionali*, o il dibattito che ha animato la Tavola rotonda "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale", promossa dall'Associazione italiana dei costituzionalisti, i cui atti sono in *Osservatorio.Aic*, 1-2/2019 o il *Forum* di discussione sulle riforme *in itinere* in *Gruppodipiù*. *La rivista*, 2/2019.

## 5.1 La questione del *quantum* di iniziativa legislativa popolare

C'è innanzitutto la delicata questione della dimensione quantitativa del potere di iniziativa, cioè a dire della definizione del numero massimo di iniziative popolari presentabili in un arco temporale definito – anno solare, legislatura – che il testo di revisione lascia improvvidamente (assieme alla risoluzione di sin troppi problemi)<sup>48</sup> alla legge (rafforzata) di attuazione e che invece, data la significatività del tema, avrebbe dovuto essere affrontato già nella medesima legge costituzionale, sia pur non nella veste di legge di revisione, bensì in quella di “altra legge costituzionale”, secondando il modello della legge funzionalmente sdoppiata che abbiamo già sperimentato altre volte (si pensi, per stare ad un recente esempio significativo, alla legge costituzionale n. 1 del 2012 in tema di c.d. pareggio di bilancio)<sup>49</sup>.

E la crucialità<sup>50</sup> della decisione è presto dimostrata, ove si tenga conto del fatto che con l'iniziativa popolare rafforzata, i promotori acquisiscono il potere di influire sull'agenda parlamentare in un modo assai più incisivo di ogni altra forma di iniziativa legislativa, condizionando il legislatore rappresentativo ad una decisione da assicurarsi in tempi certi, la cui mancata adozione, a differenza di altre ipotesi, ha come corollario l'apertura di una fase ulteriore con giudizio arbitrale assegnato direttamente agli elettori.

Non solo, l'influenza sarebbe ulteriormente accresciuta, qualora si ritenga che la presentazione della proposta di legge popolare inibisca *medio tempore* alle Camere l'approvazione di altre iniziative legislative nel medesimo ambito di intervento<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> Oltre all'individuazione del numero massimo di iniziative popolari presentabili in un definito arco temporale, il progetto di revisione demanda alla futura legge di attuazione, da approvarsi a maggioranza assoluta da parte di entrambe le Camere, la disciplina di ulteriori profili derivanti dalla modifica dell'articolo 71 Cost.: l'individuazione di un organo terzo avente il compito di verificare se il testo approvato dal Parlamento abbia apportato modifiche non meramente formali alla proposta di iniziativa popolare; l'eventuale concorso di più proposte rinforzate; le procedure per la verifica dei mezzi necessari per fronteggiare nuovi o maggiori oneri anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori; le modalità per assicurare la medesima conoscibilità del progetto d'iniziativa popolare e di quello approvato in sede parlamentare; la sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta popolare nell'ipotesi di scioglimento delle Camere; le modalità del giudizio sull'ammissibilità del *referendum* approvativo da parte delle Corti costituzionali. Critico sull'eccesso di quota decisionale riversata dal progetto di legge di revisione sulla legge di attuazione, M. LUCIANI, “*Iniziativa legislativa e referendum*, cit., 206-208.

<sup>49</sup> Questa, infatti, oltre a vestire i panni della legge di revisione ha invero assunto le vesti di “altra legge costituzionale”, là ove – all'art. 5 che fissa gli ambiti di disciplina della legge ordinaria di cui qui si dice immediatamente dopo – ha essa stessa raccolto il rinvio disposto dall'u.c. dell'art. 81 revisionato, che assegna ad una «legge costituzionale» il compito di delineare i «principi» nel cui rispetto la legge ordinaria è chiamata a definire il «contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni». Aderisce a questa ricostruzione anche N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G. M. SALERNO e G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, ne *Il Filangieri. Quaderno 2011*, Napoli, 2012, 106, in nt. (11).

<sup>50</sup> Definisce «delicatissima la questione della sovrapposizione e del numero massimo delle proposte di iniziativa popolare» M. LUCIANI, “*Iniziativa legislativa e referendum*, cit., 206. Di diverso avviso A. PERTICI, *L'iniziativa popolare indiretta: uno strumento utile per l'integrazione tra democrazia diretta e rappresentativa in una proposta da migliorare*, in *Osservatorio.Aic*, 2/2019, 260, il quale si dichiara perplesso sulla possibilità di intervenire – a qualsiasi livello – sul punto, «per la difficoltà, se non per l'impossibilità, di individuare un criterio funzionante di selezione», tanto da ritenere semmai preferibile «porre un limite al numero di proposte che il singolo cittadino può sottoscrivere (escludendo peraltro i membri delle Camere e del governo)».

<sup>51</sup> Così come ad esempio ritenuto da U. DE SIERVO, *Un testo di riforma costituzionale che necessita radicali revisioni*, in *Astrid Rassegna*, n. 2/2019, 4, ma avvertito da V. ONIDA, *Timori eccessivi sul referendum propositivo?*, *ivi*, 2-3, il quale parla in proposito di «timore quanto meno esagerato». Per qualche maggiore spunto in proposito v. G. M. SALERNO,

Ma c'è anche un altro aspetto da considerare.

Se, infatti, si ritiene che una simile iniziativa debba trovare il suo terreno elettivo nelle questioni fortemente divisive nei cui confronti il consenso parlamentare stenta a formarsi – si pensi, che so, ai temi c.d. eticamente sensibili – appare evidente che il ricorso in eccesso alla stessa possa far sì che per la rappresentanza la tentazione della deresponsabilizzazione finisca per tradursi in tendenza, inducendo una dinamica tutt'altro che virtuosa. Anzi, si tratterebbe di un che di apertamente vizioso, anche tenendo conto del fatto che la remissione al popolo avrebbe l'effetto di incrementare non solo il tasso di polarizzazione della scelta, ma ancor più la possibilità di decisioni unilaterali e idealmente contrassegnate, in quanto sottratte al naturale confronto fra posizioni diverse che il dibattito parlamentare assicura al fine di potenzialmente generare opzioni legislative più aperte ed equilibrate.

Né si potrebbe in proposito seriamente sostenere che, a prescindere dal tetto massimo di richieste fissato dalla legge, a produrre un effetto calmierante sarebbe in sé l'onerosità dell'iniziativa, stante l'impegno organizzativo che la raccolta di ben 500.000 sottoscrizioni comporta. Invero, l'esperienza del *referendum* abrogativo, con l'ampio ricorso alla tecnica delle richieste a grappolo fatta in passato dai promotori, sta lì a dimostrarlo, quello della onerosità risultando semmai un fattore che, piuttosto che ridurre in sé le iniziative, finisce per circoscrivere la platea dei soggetti che possono assumerle, limitandola per lo più a promotori che possono avvalersi di organizzazioni ben strutturate.

Insomma, concludendo: mai come in questo caso, mi pare che l'insegnamento per cui *la quantità possa trasmodare in qualità* risulti vero.

## 5.2 La reale natura del dilemma referendario

Un secondo profilo problematico riguarda la (reale) natura della scelta rimessa al corpo elettorale in caso di *referendum* chiamato a decidere sulla iniziativa legislativa popolare. Di là da ogni infingimento, a me pare che quella scelta, anche nella versione attuale che abbandona l'idea dell'opzione alternativa fra i due progetti di legge – l'uno di iniziativa popolare, l'altro approvato dalle Camere – ed opta in favore di un quesito che verte solo sul primo, non sia in realtà confinabile soltanto al suo oggetto formale, laddove ovviamente si sia in presenza anche di un testo legislativo difforme approvato dalle Camere<sup>52</sup>. Quella

---

*Considerazioni a prima lettura*, cit., 11. Si noti in proposito che, peraltro, l'inibizione sarebbe in grado di trasferirsi anche alle nuove Camere, nel caso di scioglimento intervenuto prima dell'approvazione della proposta di legge o, comunque, della scadenza del termine di 18 mesi assegnato al Parlamento, posto il mantenimento in capo all'iniziativa popolare rafforzata del *favor* riconosciuto all'iniziativa popolare "ordinaria" di vedere i propri progetti di legge sottratti alla decadenza per fine legislatura e iscritti nuovamente all'ordine del giorno delle Camere neo-elette, secondo quanto è dato da evincersi dalla previsione del quarto comma dell'art. 1 del testo di revisione che attribuisce alla legge di attuazione il compito di regolare «la sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta in caso di scioglimento delle Camere».

<sup>52</sup> Nel testo originariamente presentato alla Camera dei deputati per la prima lettura, si prevedeva una sorta di "ballottaggio" referendario: qualora, infatti, il dibattito parlamentare avesse condotto all'approvazione di un testo diverso da quello contenuto nella proposta popolare rinforzata, gli elettori avrebbero dovuto indicare una preferenza tra i due progetti.

rimessa all'elettore resta comunque una scelta "bina" sui due testi legislativi messi in competizione. Prova ne sia il fatto che, a fronte dell'eventuale esito negativo del *referendum* sulla proposta popolare, la legge parlamentare difforme avrebbe – come già detto – un automatico "via libera", prevedendosi di per sé la rimozione dello stato di *impasse* in cui era caduta e la conseguente promulgazione. Ne deriva che, la decisione sulla proposta popolare non può essere assunta in assenza della consapevolezza della sua alternativa parlamentare sulla quale il popolo, al di là dalle forme, finisce per pronunciarsi indirettamente attraverso il diniego espresso sulla prima.

Una spia alquanto esplicitiva di quanto si va qui dicendo è, del resto, possibile cogliere nello stesso testo di revisione, laddove richiede al legislatore di attuazione di prevedere, fra le altre cose, la disciplina delle «modalità per assicurare eguale conoscibilità della proposta di iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere» (art. 1, quarto comma).

Tutto questo, come è stato da molti notato, finisce per immettere in circuito un certo tasso di potenziale conflittualità (*id est* contrapposizione) fra rappresentante e rappresentato<sup>53</sup>. Certo, si tratta di un tasso che ha un *range* di oscillazione che può attestarsi ad un livello minimo, in caso di assenza di una legge parlamentare, non adottata dalle Camere per lasciare la decisione direttamente nelle mani del popolo, per poi crescere proporzionalmente nella ipotesi di legge parlamentare difforme, in funzione della entità del

---

Qualcosa di analogo si trova negli articoli 139 e 139b della Costituzione federale della Confederazione Svizzera che consentono una sua parziale revisione tramite un'iniziativa popolare – formulata come proposta generica o progetto elaborato – che, per poter essere portata all'attenzione dell'Assemblea federale, deve raccogliere almeno 100.000 sottoscrizioni. Superato un controllo preliminare, l'iniziativa è sottoposta al voto popolare ma l'Assemblea può contraporle un altro progetto. In questa ipotesi, a meno che il Comitato dei promotori non ritiri la proposta, l'iniziativa nella sua duplice conformazione (popolare e parlamentare) viene sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni. Qualora la maggioranza degli aventi diritto e dei Cantoni sia favorevole ad entrambi i progetti è determinante la risposta alla c.d. "domanda risolutiva". Si tratta di un terzo quesito presente sulla scheda in cui i votanti indicano se, nel caso in cui entrambi i progetti risultassero approvati, preferiscono l'iniziativa popolare o il controprogetto presentato dall'Assemblea federale. Entrerà dunque in vigore la proposta che ottiene la maggioranza delle preferenze nella domanda risolutiva.

Sul punto un'utile descrizione di carattere comparativo può leggersi nel *Dossier* del 6 marzo 2019, elaborato dal Servizio studi del Senato della Repubblica su "Iniziativa legislativa popolare e *referendum*. Note sul disegno di legge approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati", cit., in cui viene portata particolare attenzione ai sistemi svizzero e californiano (86-95).

In riferimento al diverso modo di concepire l'istituto referendario in Italia e nei sistemi svizzero, tedesco e statunitense v. A. BALDASSARRE, *Referendum e legislazione*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum: problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 1992, 32 ss. Per qualche più recente considerazione sul disegno di legge di revisione in esame v. G. GRASSO, *La balestra di Guglielmo Tell e l'iniziativa legislativa popolare. Note minime a proposito del disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, in *OsservatorioAic*, 1-2/ 2019.

<sup>53</sup> Sul punto è stato osservato che la proposta di modifica dell'art. 71 Cost, non promuove una logica collaborativa tra corpo elettorale e Parlamento, il primo «è configurato come il supremo decisore del conflitto mediante un referendum che assume caratteri spiccatamente plebiscitari, proprio perché eterodiretto da un comitato promotore. (...) Il parlamento è posto in una posizione di soggezione, non potendo in alcun modo *arrestare* il procedimento specie, se ritiene di dover apportare al testo proposto dal comitato promotore delle modifiche, anche quelle ritenute necessarie per migliorarne i contenuti» (A. MORRONE, *Crisi del parlamentarismo e initiative*, in *Federalismi.it*, 3, 2019, 15 aprile 2019, 6. Di «istituzioni rappresentative [...] coinvolte nel nuovo istituto di partecipazione popolare in senso per lo più oppositivo e residuale» parla pure G. M. SALERNO, *L'iniziativa popolare legislativo-referendaria: considerazioni a prima lettura sulla proposta di revisione costituzionale*, in *OsservatorioAic*, 2/2019, 15. Da ultimo, sul punto, v. le recentissime considerazioni di S. TALINI, *Dalla formulazione astratta alle conseguenze di sistema: riflessioni attorno alla proposta di revisione costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare e referendum*, in *Dir. e Soc.*, 1, 2019,

divario dal testo di estrazione popolare, fino ad arrivare al suo massimo nell'eventualità di una mancata approvazione delle Camere per aperta ostilità all'iniziativa *ex parte populi*.

Ad ogni modo, pur non disconoscendo che mediamente una certa dose di (quasi naturale) antagonismo nei riguardi del Parlamento l'istituto in esame parrebbe presentarla, un ruolo non marginale, né secondario, ai fini una sua possibile attenuazione, potrebbe avere la previsione, da inserire magari in seno ai regolamenti parlamentari, di strumenti di raccordo ed interlocuzione fra promotori e Camere. Ad essi, tuttavia, non si fa alcun cenno nel testo di revisione neppure come tema rimesso all'intervento del legislatore di attuazione.

### 5.3. I rilessi sul regime giuridico della legge

Un terzo aspetto da indagare concerne l'impatto che la nuova disciplina è in grado di esercitare sul regime giuridico della legge. È un discorso assai articolato e a molte facce, capace di investire sia la fase ascendente o procedimentale che il tema della collocazione nel sistema delle fonti.

#### 5.3.1 *Segue*: il problema della omogeneizzazione dei limiti per la proposta legislativa popolare e la legge parlamentare

Partirei dal complesso di limiti cui è sottoposta, al pari della proposta di legge popolare, anche la legge parlamentare difforme che su di essa si innesta. Si tratta di un quadro abbastanza frastagliato che attiene al rispetto della Costituzione e alla omogeneità contenutistica, ovvero all'esclusione in caso si sia in presenza di ipotesi di legge ad iniziativa riservata, che presuppone intese o accordi, che richiede una procedura o una maggioranza speciale per l'approvazione, che non prevede i mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi. Invero, nel testo in esame quelli appena indicati sono inizialmente presentati come limiti di ammissibilità del *referendum* approvativo della proposta legislativa popolare – o meglio come limiti allo stesso potere di iniziativa del popolo – il cui accertamento è affidato all'intervento della Corte costituzionale (art. 1, comma secondo, art. 1) e solo successivamente vengono estesi anche alla legge parlamentare eventualmente approvata dalle Camere, la quale non può essere promulgata se la Corte costituzionale non accerti la conformità a quei medesimi vincoli (art. 3).

Un simile apparentamento di regime fra legge parlamentare e proposta popolare desta qualche perplessità.

Se, infatti, per ciò che concerne i limiti di carattere più squisitamente procedimentale – iniziativa riservata, presupposizione di intese o accordi, richiesta di una procedura o una maggioranza speciale per l'approvazione – l'estensione anche alla legge parlamentare appare poco più che un pleonasma, giacché quest'ultima vi risulterebbe sottoposta per il semplice fatto di derivare dall'atto di iniziativa popolare che già dovrà risultare scevro dalla violazione

degli stessi, in quanto passato indenne al preventivo giudizio della Corte costituzionale; per i vincoli di carattere sostanziale, quali il rispetto della Costituzione e della omogeneità contenutistica, l'omologazione appare non facilmente giustificabile<sup>54</sup>.

Per quanto concerne l'omogeneità di contenuto, vale la banale considerazione per cui, se essa è concepita come condizione posta a garanzia della libertà di voto dell'elettore chiamato nel *referendum* alla scelta dilemmatica sì-no<sup>55</sup>, allora davvero non si comprende la ragione di richiederla anche per la legge del Parlamento, per la quale una simile esigenza non potrebbe in alcun modo valere.

Verrebbe da pensare che in questo caso l'indebita assimilazione – qui come altrove – possa in realtà rappresentare il *lascito non rimosso* di quanto originariamente previsto nel testo di revisione, in merito alla articolazione del quesito del *referendum* propositivo che – come già detto – vedeva presente sulla scheda una duplice opzione: in favore della proposta di iniziativa popolare o della legge difforme approvata dalla Camere<sup>56</sup>. Onde, l'omogeneità contenutistica dei termini normativi della scelta sarebbe apparsa come condizione della possibilità, per l'elettore, di confrontarli.

Ebbene, di quella *oggettualità binaria* della scelta popolare – oggi venuta meno – resterebbe pertanto come riflesso una simmetria di trattamento che sembra però restare orfana della sua principale ragione giustificativa. Se così fosse, però, sarebbe il caso di tornare alla formula “bina” originaria che, quantomeno, avrebbe il pregio di render più chiari e trasparenti i termini della scelta rimessa al corpo elettorale e ridurre altresì i margini di incomprensibilità del parallelismo di regime fra legge parlamentare ed atto d'iniziativa legislativa popolare.

Non meno problematica è l'eguale soggezione della legge parlamentare difforme al sindacato preventivo di legittimità costituzionale esercitato dalla Corte costituzionale, oltretutto configurato come officioso ed obbligatorio, in assenza di una impugnativa, e “a tutto tondo” avendo dinanzi l'intero spettro delle disposizioni costituzionali. Si tratterebbe per la legge di un *unicum* nel nostro sistema costituzionale che prevede, come si sa, esclusivamente un controllo di tipo successivo assegnato al Tribunale costituzionale. Unicità rafforzata dal fatto che, in questo caso, a giustificare la deroga non sarebbero in alcun modo ragioni legate alla qualità normativa dell'atto, che vi incorrerebbe, non perché intervenga in certe materie o risulti dotato di un particolare contenuto, ma semplicemente in forza del nesso di derivazione dalla proposta popolare; tanto che se quel nesso non vi fosse una legge perfettamente identica ne sarebbe affrancata<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> In senso analogo anche M. LUCIANI, “*Iniziativa legislativa e referendum*, cit., 204-206.

<sup>55</sup> V., *supra*, in nt. (34). Sul requisito dell'omogeneità nel *referendum* abrogativo come condizione affinché non venga contraddetto «il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso» v., tra i molti, A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 167 ss.

<sup>56</sup> In questi termini mi sono già espresso in 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*, 2/2019, 195.

<sup>57</sup> In ordine al giudizio preventivo del Giudice delle leggi sono state poste in luce anche le difficoltà riguardo all'individuazione dei soggetti ammessi a partecipare al giudizio: «se si volesse assicurare un contraddittorio analogo a quello, pur eventuale, del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, dovrebbe prevedersi la presenza del Presidente del Consiglio dei ministri (...) e del comitato promotore dell'iniziativa legislativa. Tuttavia, non può trascurarsi che, in questo caso, il controllo della Corte si porrebbe come una fase necessaria del procedimento di

Peraltro, non sembrano in alcun modo spendibili per la legge parlamentare le ragioni di preoccupazione che, stante il carattere tutto esterno del relativo processo decisionale, hanno sostenuto la previsione del controllo preventivo di legittimità costituzionale della proposta popolare affidato alla Corte costituzionale, come neppure riproponibile appare l'argomento della insostenibilità, anche per il giudice costituzionale, di sindacati successivi riguardanti atti sorretti dal diretto consenso popolare, visto che ben difficilmente la legge in parola potrebbe dirsi – come si vedrà – effettivamente “voluta” dal popolo.

Né, del resto, si può attingere all'argomento dell'*horror vacui* a fronte della eventualità di un annullamento successivo che pure in un recente passato ha sostenuto l'idea di introdurre un controllo di costituzionalità preventivo per le leggi elettorali di Camera e Senato<sup>58</sup>. Nel nostro caso, infatti, la legge approvata dalle Camere non presenterebbe in sé e per sé, sotto questo profilo, alcun tratto di specificità rispetto alla generalità delle altre leggi formali.

Ancorché su quest'ultimo punto dovrò tornare fra breve, mi pare di poter dire che quello assegnato alla legge parlamentare difforme dalla proposta popolare è, mercé l'operazione di omologazione appena illustrata, un trattamento giuridico differenziato non privo di ombre e opacità.

### 5.3.2. *Segue*: la delicata questione della promulgazione

Non minori incertezze e perplessità si addensano intorno alla diversità di regime giuridico che parrebbe contrassegnare la legge nell'ultimo tratto del suo percorso formativo: mi riferisco alla fase della promulgazione. Qui invero il testo di revisione si mostra colpevolmente nebuloso, lasciando che una coltre di mistero si depositi sul tornante conclusivo della vicenda procedimentale originata dalla iniziativa popolare rinforzata<sup>59</sup>. Mistero che avvolge, in realtà, sia la legge approvata con il *referendum* che quella adottata dalle Camere, nella duplice versione della piena conformità (a) o della difformità (da) l'iniziativa in parola<sup>60</sup>.

---

formazione della legge, sicché il Governo finirebbe con l'essere proiettato in un dibattito sostanzialmente contiguo a quello parlamentare, con un'evidente, inopportuna confusione dei ruoli istituzionali». Questione simile si presenta anche in riferimento alla possibile partecipazione di altri soggetti, «poiché l'eventuale ammissione di parlamentari come intervenienti nel giudizio di ammissibilità della Corte finirebbe con il rendere quest'ultimo un prolungamento dello stesso dibattito parlamentare sul progetto di legge, mentre la partecipazione di soggetti terzi, il cui intervento potrebbe facilmente toccare il merito del tema in discussione, anziché soltanto l'ammissibilità del referendum, finirebbe con il conferire al controllo dell'organo di giustizia costituzionale le vesti di un'ulteriore, anomala “istruttoria parlamentare”» (A. MORELLI, *Il referendum propositivo: un'analisi costi-benefici*, in *fedelaismi.it*, 6, 2019, 5).

<sup>58</sup> Il «principale elemento di forza della riforma consiste proprio nel tentativo, quasi palesato nel dibattito parlamentare, di limitare in futuro il ricorso al controllo successivo di costituzionalità sulle leggi elettorali, rendendo, allo stesso tempo, il sindacato sulla legge elettorale maggiormente effettivo in quanto svolto prima della sua applicazione» (così, secondo un ordine di idee abbastanza condiviso, F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in *GruppodìPisa. La Rivista*, 3/2015, 4).

<sup>59</sup> Sulla diffusa lacunosità del testo costituzionale v. quanto rilevato da G. M. SALERNO, *L'iniziativa popolare legislativo-referendaria*, cit., 224-225. Di cono d'ombra parla, in proposito, I. NICOTRA GUERRERA, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi*, in *federalismi.it*, 10/2019, 9.

<sup>60</sup> Procede ad un esame patito delle singole ipotesi che possono presentarsi G. M. SALERNO, *op. ult. cit.*, 224 ss.

Ora, di là dal fatto che per la prima bisognerebbe procedere ad una modifica della formula sacramentale, trasformandola da «Le Camere approvano, il Presidente promulga» in «Il popolo approva, il Presidente promulga», il problema centrale riguarda la configurazione del potere di promulgazione e, segnatamente, la possibile amputazione dallo stesso della facoltà di rinviare la legge ai sensi dell'art. 74 della Costituzione. La questione appare assai delicata e sorprende non poco che il testo non se ne sia fatto carico in alcun modo.

È abbastanza intuitivo che nella prima eventualità – legge approvata attraverso il *referendum* – la possibilità del rinvio presidenziale sarebbe da escludersi<sup>61</sup>. Come potrebbe il Presidente rinviare alle Camere una legge non approvata da quest'ultime? Come chiedere un *riesame* se non c'è stato neppure un *esame* o una *nuova* deliberazione se non v'è stata una *previa* deliberazione? E come le Camere potrebbero introdurre modifiche (potenzialmente anche di latitudine maggiore di quelle richieste dal Capo dello Stato) ad un testo appena approvato dal popolo nella consultazione referendaria?

Senza poi dire che, a seguito di rinvio le Camere potrebbero persino non riapprovare la legge rinviata, facendola decadere, riportando l'intera vicenda al suo stato pregresso – quello della mancata approvazione parlamentare nei 18 mesi della proposta popolare – per superare il quale v'era stato il ricorso al *referendum*!

Nelle altre due ipotesi – approvazione conforme o difforme da parte delle Camere – le cose mi sembra si complichino ulteriormente.

Nel caso di approvazione parlamentare della proposta di legge popolare senza modifiche che non siano meramente formali, la possibilità di esercizio del potere di rinvio sembrerebbe godere del vantaggio rappresentato dalla mancanza della pronuncia referendaria e quindi veder crescere il proprio margine di agibilità. Sennonché, bisogna tener presente il fatto che il riesame richiesto dal Presidente possa comportare modifiche del testo in grado di dar corpo a quelle difformità sostanziali che, ove presenti in origine in quello approvato dalle camere, avrebbero comportato il pronunciamento popolare. L'effetto di aggiramento del giudizio popolare che si produrrebbe, dovrebbe consigliare anche in questa ipotesi l'esclusione del potere di rinvio.

<sup>61</sup> Analoga perplessità è espressa da I. NICOTRA GUERRERA, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa*, cit., 10.

Possibilista, invece, G. M. SALERNO, *L'iniziativa popolare legislativo-referendaria*, cit., 7 il quale si limita ad osservare che «ci si deve chiedere se il Capo dello Stato, in questa ipotesi, possa disporre anche del potere di rinviare alle Camere la legge approvata in sede referendaria, chiedendo alle stesse Camere con messaggio motivato di apportare talune modificazioni sulla base di prevalenti esigenze di rilievo costituzionale. Si tratterebbe di un evento che senz'altro aprirebbe scenari conflittuali assai perigliosi per l'ordinamento costituzionale, ma che non sembra potersi escludere in via di principio». Pure favorevole alla persistenza del potere di rinvio in capo al Presidente in sede di promulgazione M. MALVICINI, *Don Giovanni o il Convitato di pietra. Note sul rapporto tra proposta di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare cd. "rafforzata" e rinvio presidenziale delle leggi*, in *Forumdiquadernocostituzionali. Rassegna*, 2-3, sulla scorta della considerazione per cui, in caso contrario, «si ammetterebbe, tra l'altro, oltre alla creazione di una peculiare tipologia di procedimento legislativo sottratta al sindacato presidenziale a causa dall'intreccio, non determinabile a priori, tra l'origine del progetto di legge, l'oggetto della proposta di legge, la portata dell'intervento parlamentare, la volontà del comitato promotore e, infine, l'esito della consultazione referendaria, la subordinazione dello spazio di salvaguardia (e perseguimento) dell'unità nazionale [...] alle singole vicende referendarie».

Il fatto è però che, a mio parere, simili considerazioni, anche laddove condivise, non consentono di superare i rilievi contrari avanzati nel testo.

Resta, infine, l'eventualità dell'approvazione con modifiche di natura sostanziale.

Ad opporsi al rinvio della legge alle Camere è stavolta la considerazione di quella che ho definito in precedenza come la natura chiaramente “binaria” del quesito referendario che, di là dalla sua formale configurazione, presenta all'elettore una scelta competitiva fra due testi. Ebbene, se è vero che il disvolere popolare circa il testo della proposta di legge sottoscritta dai 500.000 elettori non si traduce – come dirò meglio fra un momento – in un *volere* il testo parlamentare, nondimeno quest'ultimo viene a configurarsi come *preferito* rispetto all'altro. Ed allora, cambiare *ex post* i termini della valutazione (di fatto comparativa,) in ragione delle modifiche alla legge parlamentare introdotte in conseguenza del rinvio presidenziale, mi sembra operazione dal sapore, anche in questo caso, un po' fraudolento rispetto al meccanismo complessivamente delineato dal legislatore di revisione.

Il tutto, peraltro, senza trascurare la possibilità che in ciascuna delle ipotesi ora in esame il rinvio alle Camere potrebbe portare ad una mancata riapprovazione della legge, con la conseguenza di far saltare l'intero congegno ideato dalla riforma dell'art. 71 Cost. e la logica propulsiva che lo anima.

Volendo, pertanto, chiudere sul punto, si dovrebbe concludere che l'introduzione del nuovo istituto sia incompatibile col rinvio presidenziale della legge e che quindi essa debba recare con sé anche la modifica dell'art. 74 della Costituzione, al cui primo comma andrebbe aggiunta la previsione derogatoria «salvo che non si tratti di legge approvata ai sensi dell'art. 71, comma terzo».

Certo, si potrebbe opinare che tutto questo potrebbe trovare compensazione in quel controllo preventivo di legittimità attribuito alla Corte costituzionale, cui la proposta legislativa popolare e la legge parlamentare risultano, come visto, sottoposte, il quale potrebbe in tal modo trovare una sua giustificazione indiretta. In sostanza, il *deficit* di controllo presidenziale sarebbe così bilanciato (e sostanzialmente neutralizzato) dalla presenza del previo controllo esercitato dalla Corte.

Si tratterebbe tuttavia, è bene precisarlo, di una giustificazione parziale: sia perché il controllo presidenziale in sede di promulgazione si estende anche a profili procedurali (oltreché di merito costituzionale) certamente esclusi dal sindacato preventivo della Corte costituzionale; sia per il fatto che il rinvio presidenziale è andato configurandosi come strumento sanzionatorio da riservare ad *extremae rationes*, per colpire incostituzionalità palesi (come, del resto, conferma anche la diffusa prassi delle promulgazioni con riserva), onde l'asserito parallelismo riequilibratore si giustificerebbe solo per un sindacato preventivo di legittimità che fosse ridotto al medesimo perimetro.

### 5.3.3. *Segue*: il problema della efficacia formale della legge scaturita dal nuovo procedimento

Un'ultima considerazione la merita la questione relativa alla collocazione nel sistema delle fonti e nella dinamica di riproduzione del diritto oggettivo della legge scaturente dal procedimento innescato dalla iniziativa legislativa popolare rinforzata.

Ci si è chiesto, da più parti, se ad esempio la legge approvata con il *referendum* popolare (c.d. legge referendata) possa vantare un *surplus* di legittimazione democratica, in quanto direttamente “voluta dal popolo”, tanto da esibire una resistenza alla futura modifica da parte di “comuni” leggi ordinarie successive, capace di cedere solo dinanzi ad una nuova antinomica manifestazione legislativo-referendaria espressiva di una sorta di *ius poenitendi populi*. È stata, peraltro, evocata a riguardo la nota giurisprudenza costituzionale in tema di vincolo referendario ed, in particolare, la storica pronuncia n. 199 del 2012<sup>62</sup>.

Per poter rispondere è opportuno distinguere due ipotesi:

- a) approvazione della legge “referendata” in presenza di una legge parlamentare difforme;
- b) approvazione della legge referendata in seguito ad inutile decorso del termine di 18 mesi per l'approvazione parlamentare.

a) In questa prima eventualità è ben difficile qualificare la legge approvata con *referendum* come “voluta dal popolo”, data la natura del quesito referendario che, secondo la prospettiva realistica che qui si è abbracciata, fa leva su di un dilemma di tipo competitivo che suppone il raffronto fra due testi – quello di estrazione popolare e quello di provenienza parlamentare – onde poter sciogliere il dilemma e pervenire ad una scelta. Tale logica binaria dell'opzione fa sì che quello prediletto nella consultazione referendaria non sia il testo “voluta” dal popolo, ma semmai quello “preferito” nella contesa con l'alternativa parlamentare. In quanto tale, al di fuori di quella contesa esso non sembrerebbe poter vantare un *favor* popolare.

Se ne deduce che, quantomeno da un punto di vista giuridico, la legge approvata con *referendum* potrà essere successivamente modificata dal legislatore futuro, senza particolari limiti se non, forse, quello della non riproducibilità – quantomeno in prossimità temporale e in condizione d'invarianza di contesti – dei contenuti normativi qualificanti della legge parlamentare difforme.

b) È questa l'ipotesi in cui la qualifica di legge “voluta” dal popolo sembrerebbe davvero attagliarsi alla legge uscente dal *referendum*. Sennonché, non credo che ciò si traduca *sic et simpliciter* in un regime di immodificabilità futura da parte del legislatore rappresentativo. A parte, infatti, i noti limiti di ordine temporale ed ambientale indicati dalla

<sup>62</sup> Sul punto, con riguardo alla proposta di modifica dell'articolo 71 Cost., v. A. MORELLI, *Il referendum propositivo*, cit., 7-8. Allude al problema anche A. MORRONE, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in *federalismi.it.*, 23/2018, 12.

Corte costituzionale nella richiamata sentenza 199 del 2012 quali condizioni di radicamento e tenuta del vincolo da *referendum*<sup>63</sup>, non credo che possa configurarsi una sorta di blindatura del testo legislativo approvato nella consultazione referendaria che resterebbe così – sia pur *ad tempus* e *rebus sic stantibus* – cristallizzato. Ad impedirlo è la corretta perimetrazione del vincolo referendario che, come già nel caso parallelo del *referendum* abrogativo, si sostanzia nel divieto, non di reintervenire, ma di porre nel nulla il *dictum* popolare, riproducendo sostanzialmente la situazione normativa antecedente la pronunzia referendaria (*id est* lo *status quo ante*). E come per il *referendum* abrogativo ciò si traduce nel divieto di riproduzione (formale o sostanziale) della normativa abrogata, nell'ipotesi che qui ci occupa ad essere preclusa è una modificazione che si sostanzia nell'abrogazione *in toto* o nei suoi contenuti normativi qualificanti della legge referendata.

Più oltre, quantomeno da un punto strettamente giuridico, non credo che si debba andare.

Per quanto riguarda poi il caso della legge parlamentare difforme cui l'esito negativo del *referendum* abbia spianato la strada verso l'entrata in vigore, la logica del quesito referendario “binario”, di cui s'è detto qui ampiamente, dovrebbe anche in questo caso portare a qualificare la stessa come (sia pur indirettamente) “preferita” dal popolo, onde il perimetro del condizionamento del legislatore futuro resterebbe confinato all'interno della *silhouette* del testo legislativo bocciato (*id est* non preferito) dal *referendum*, i cui contenuti normativi qualificanti non sarebbero successivamente recuperabili. Ogni altra modifica potrebbe essere disposta dal legislatore, senza specifiche limitazioni.

Del tutto priva di consistenza, infine, sarebbe la configurazione di limiti all'abrogazione futura per la legge parlamentare conforme che, avendo approvato *tout-court* o senza modifiche significative la proposta legislativa popolare, avrebbe conseguentemente impedito lo svolgimento del *referendum* (al pari di quella difforme alla cui approvazione sia seguita la rinunzia alla consultazione referendaria da parte dei promotori). Qui infatti la mancanza della sanzione popolare escluderebbe *in re ipsa* ogni possibile *surplus* di legittimazione.

Ma il discorso si qui fatto non potrebbe chiudersi senza un'ultima riflessione.

## 6. Il nuovo *quorum* del *referendum* popolare

A reclamare l'attenzione finale è questa volta la rottura di una simmetria, sin qui esistente, fra decisione legislativa parlamentare e decisione legislativa popolare che è dato registrare nella proposta di revisione, ove essa prevede per il nuovo *referendum* approvativo di leggi (oltreché per il vecchio *referendum* abrogativo) l'eliminazione del *quorum* di validità pari alla

<sup>63</sup> Il quale si giustifica per evitare «che l'esito della consultazione popolare, che costituisce esercizio di quanto previsto dall'art. 75 Cost., venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l'effetto utile, senza che si sia determinato, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto» (Corte cost., sent. 199 del 2012, punto 5.2.2 del *con. in dir.*[*corsivo mio*]).

maggioranza degli aventi diritto al voto, che viene sostituito dalla diversa soglia del 25% più uno degli stessi, il cui superamento è condizione per far valere la regola maggioritaria<sup>64</sup>.

Non si tratta – si badi bene – del mantenimento di un *quorum* strutturale, sia pure a livello ribassato, ma dell'introduzione di qualcosa di nuovo. Il *quorum* infatti *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*.

Con quali conseguenze? È presto detto:

a) innanzitutto, le c.d. astensioni attive, cioè a dire le schede bianche e quelle nulle, non potrebbero più pesare nel computo, come accade ora per il *referendum* abrogativo. Il che significa che, ad urne chiuse e prima di procedere allo spoglio, non sarà più possibile dire se avrà giuridica rilevanza o meno l'esito referendario. Ciò che conta, infatti, nella nuova disciplina sono solo le opzioni favorevoli (o contrarie), quelle che non si collocano in uno dei due corni del dilemma non hanno alcun rilievo sul piano giuridico;

b) secondariamente, che il mancato raggiungimento del *quorum* da parte della proposta referendaria – di approvazione della iniziativa legislativa popolare o di abrogazione della legge – si tradurrebbe *sic et simpliciter* in *mancata approvazione* della stessa, al netto della considerazione dell'avvenuto superamento della soglia minima da parte dell'opzione contraria.

Ne deriva che in caso di non superamento del *quorum* non potrà più parlarsi di *invalidità* della deliberazione popolare, ma al più di *insufficienza* del consenso favorevole.

Si sa bene la ragione motrice di questa modifica, come pure che non fosse quella prescelta l'unica soluzione possibile.

Quel che però interessa di più in questa sede è, come sopra accennato, che, col predetto mutamento, il legislatore di revisione introduce un'evidente asimmetria fra deliberazione referendaria e deliberazione parlamentare, sin qui astrette in una sorta di parallelismo delle soglie. È noto infatti che il regime del doppio *quorum* – strutturale e deliberativo – scelto per il *referendum* abrogativo di leggi dall'art. 75 Cost. sia stato chiaramente modellato sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 64 della Costituzione, il cui secondo comma dispone: «Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti,

<sup>64</sup> In argomento, è stato di recente proposto di modificare tale determinazione ancorando il *quorum* «al *turnout* elettorale nelle ultime consultazioni politiche: si potrebbe computare il livello di partecipazione - poniamo - delle ultime tre tornate elettorali, traendone una media e stabilendo la soglia al 50%+1 di tale media. Questo numero potrebbe essere indicato in Costituzione e sarebbe affidabile anche in concreto, perché sarebbe agganciato a una serie storica non effimera della partecipazione popolare. In tal modo si verrebbe incontro alle obiezioni sia di chi diffida delle soglie astratte, sia di chi contesta le soglie altalenanti, destinate a mutare a ogni legislatura» (M. LUCIANI, *Iniziativa legislativa e referendum*, cit., 206). Evoca il ricorso alla c.d. soluzione toscana, sulla scorta cioè di quanto previsto nello Statuto di quella Regione, immaginando la possibilità di fissare il *quorum* con riferimento alla maggioranza dei partecipanti all'ultima consultazione elettorale per il rinnovo della Camera dei deputati, A. PERTICI, *L'iniziativa popolare indiretta*, cit., 258. Analoga posizione ho espresso in P. CARNEVALE, *A proposito del disegno di legge costituzionale AS n. 1089*, cit., 198, ove rilevo che il «fatto che si tratti di un valore mobile e non fisso non mi pare, in tutta sincerità, un problema. E questo, sia perché il dato del c.d. *turnout* elettorale sarebbe mutevole sì da una legislatura all'altra, ma non propriamente altalenante restando comunque fisso per tutta la durata di una stessa legislatura, sia perché ugualmente oscillante è lo stesso dato della maggioranza degli aventi diritto, destinato com'è a cambiare ad ogni tornata elettiva per l'ingresso di alcuni e l'uscita di altri».

salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale». Si è voluto così immaginare l'*agorà* in cui convocare il popolo-legislatore come una sorta di camera parlamentare in cui vigono le stesse regole di garanzia del consenso necessarie a supportare la decisione finale.

Sennonché, una simile operazione di non si limita a revocare una simmetria o a turbare un gioco di geometriche corrispondenze. Essa, per evitare il nulla di fatto dell'iniziativa popolare, produce il risultato di consegnare l'esito della consultazione referendaria nelle mani di quella che potrebbe essere anche una ristretta minoranza. Mi chiedo allora: come sarebbe possibile continuare a ragionare di *surplus* legittimatorio della legge approvata dal popolo? E come costruire su di esso la tesi del vincolo al legislatore futuro che da quella decisione si vorrebbe far derivare?

## 7. Una conclusione

In conclusione, mi sembra di poter dire che – senza agitare spettri o evocare anatemi – vi sono nel progetto di revisione qui in esame troppi aspetti oscuri o scelte che richiederebbero una rimediazione per accreditare la rispondenza dell'iniziativa intrapresa al duplice obiettivo di rinvigorire la democrazia diretta per irrobustire le istituzioni e la stessa rappresentanza. Certo non poco potrebbe dipendere, ove la riforma costituzionale venisse approvata, dalle scelte operate dal legislatore di attuazione. Né si dovrebbe trascurare il ruolo chiarificatore che pure la prassi potrebbe giocare.

Il fatto è però che, qualora ci si allontani dal particolare e si guardi all'affresco delle riforme costituzionali facenti originariamente sistema con quella qui esaminata – vale a dire: riduzione del numero dei parlamentari (recentemente approvata dalle Camere) e modifica del divieto di mandato imperativo – e che restano nel patrimonio programmatico della principale forza politica dell'attuale coalizione, la sensazione che il nesso di interdipendenza e la sinergia fra i due obiettivi siano più asseriti che perseguiti, risolvendosi il tutto in una enfaticizzazione del primo ai danni del secondo, ha più di una ragione per essere nutrita<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Accenti preoccupati derivanti dalla lettura sistematica della proposta in esame si possono cogliere, ad esempio, in A. MORELLI, *Il referendum propositivo*, cit., 9, e M. LUCIANI, *"Iniziativa legislativa"*, cit., 200-201. In tema, si vedano altresì le riflessioni contenute in E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"*, in *OsservatorioAic.it*, 3, 2018.

## ABSTRACT

Lo studio si propone di ricostruire lo stato dei rapporti fra democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia attraverso un'analisi delle principali forme di *referendum* popolare previste su leggi nazionali nel nostro ordinamento costituzionale. Vale a dire: *referendum* abrogativo e *referendum* costituzionale. La prima parte del lavoro è dedicata ad una rilettura dell'esperienza referendaria nel nostro Paese, quantitativamente assai più cospicua per il *referendum* abrogativo che per quello costituzionale e purtuttavia, in questo secondo caso, non meno significativa per indagare e cogliere segnali dell'attitudine del nostro sistema ad integrare la decisione maturata attraverso le consultazioni popolari nel circuito democratico-rappresentativo. Ne risulta un quadro nel complesso abbastanza controverso in cui i fraintendimenti, i conflitti e le noncuranze nel rapporto fra rappresentanza e diretta espressione della volontà popolare sembrano prevalere rispetto agli elementi di maggiore virtuosità, quasi a delineare una sorta di itinerario della reciproca incomprendione. Una simile conclusione apre la strada alla seconda parte del lavoro che si occupa di una recente proposta di revisione costituzionale degli artt. 71 e 75 Cost. (A. C. n. 1173), approvata in prima lettura alla Camera dei deputati, che, volendo introdurre nel nostro ordinamento una sorta di "iniziativa legislativa popolare rafforzata", prende dichiaratamente le mosse dall'intento di rispondere allo stato insoddisfacente dei rapporti fra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, attraverso un'operazione di rafforzamento della seconda che mira altresì ad irrobustire la prima. L'analisi, condotta adottando la stessa chiave di lettura utilizzata nella prima parte, evidenzia le eccessive indeterminanze e i troppi punti oscuri del progetto, la cui presenza non consente di poter concludere che esso possa effettivamente rispondere allo scopo per il quale l'iniziativa di riforma costituzionale è stata intrapresa.

The study aims to reconstruct the state of relations between direct democracy and representative democracy in Italy through an analysis of the main forms of popular referendum on national laws in our constitutional system. That is: abrogative referendum and constitutional referendum. The first part of the work is dedicated to a reinterpretation of the referendum experience in our country, which is quantitatively much more conspicuous for the abrogative referendum than for the constitutional one and yet, in this second case, no less significant in order to investigate and grasp signs of the attitude of our system to integrate the decision made through popular consultations into the democratic-representative circuit. The result is an overall quite controversial picture in which misunderstandings, conflicts and carelessness in the relationship between representation and direct expression of the popular will seem to prevail over the elements of greater virtuosity, almost as if to outline a sort of itinerary of mutual incomprehension. Such a conclusion opens the way to the second part of the work that deals with a recent proposal for a constitutional revision of Articles 71 and 75 of the Constitution. (A. C. n. 1173), approved at first reading in the Chamber of Deputies, which, wanting to introduce in our system a sort of "strengthened legislative initiative of the people", starts from the intention to respond to the unsatisfactory state of relations between representative democracy and direct democracy, through an operation of strengthening the second one which also aims to strengthen the first one. The analysis, carried out by adopting the same key of interpretation used in the first part, highlights the excessive indeterminacy and the too many dark points of the project, whose presence does not allow us to conclude that it can actually respond to the purpose for which the constitutional reform initiative was undertaken.

**PAROLE CHIAVE:** Referendum popolare – democrazia rappresentativa – integrazione – iniziativa legislativa popolare – revisione costituzionale

**KEYWORDS:** Popular referendum – representative democracy – integration – popular legislative initiative – constitutional revision