

Osservazioni sulle p.d.l. n. 726 e 1173 (iniziativa popolare e *referendum*)

di Giovanni Tarli Barbieri¹

1. Innanzitutto vorrei ringraziare la Commissione e il suo Presidente in primo luogo per l'invito alla presente audizione e in secondo luogo per avermi consentito di svolgere la stessa in data odierna.

Articolerò il mio intervento in due parti: la prima nella quale svolgerò alcune considerazioni di carattere generale, la seconda nella quale procederò sulla falsariga delle non poche suggestioni suscitate dalla griglia tematica predisposta dalla Commissione.

La relazione illustrativa alla proposta di legge costituzionale 1173 con grande chiarezza ne illustra la *ratio*, individuata nell'esigenza di arginare le difficoltà delle istituzioni rappresentative a rispondere ai bisogni e alle domande dei cittadini; difficoltà che generano, sempre a detta della relazione, sfiducia e quindi disimpegno e disaffezione verso la vita politica; in questo contesto è però rimasta forte una domanda di maggiore e migliore partecipazione².

Tuttavia, è nota la crisi in cui versa nel nostro ordinamento l'iniziativa legislativa popolare, come dimostrano inequivocabilmente i dati relativi alle ultime cinque legislature (dalla XIII alla scorsa legislatura)³: da qui, l'opportunità di una rivitalizzazione dell'istituto, anche al di là di quanto previsto dalla recente revisione dell'art. 74 del regolamento del Senato (ai sensi del quale, come è noto, l'esame delle proposte di iniziativa popolare deve concludersi entro tre mesi dalla presentazione, pur mancando una sanzione in caso di inottemperanza circa tale obbligo).

Non a caso, proposte di introduzione di forme di iniziativa popolare rinforzata sono state avanzate già a partire dalla XII legislatura; in particolare, è da ricordare che la proposta di introdurre un *referendum* propositivo collegato ad una previa iniziativa popolare (diverso peraltro dal *referendum* fatto proprio dalle proposte oggetto della presente audizione e in particolare da quello delineato dalla p.d.l. n. 1173) fu approvata a larga maggioranza in seno alla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (Commissione D'Alema) nella XIII legislatura⁴. Da parte sua, come è noto, il testo di revisione costituzionale c.d. "Renzi-Boschi" demandava ad una successiva legge costituzionale il compito di stabilire «condizioni ed effetti di *referendum* popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione».

Un'ulteriore ragione è data dalla più recente prassi in materia di *referendum* abrogativo che, come si legge nella Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali istituita nella scorsa legislatura (c.d. Commissione Quagliariello), ha visto un'evoluzione problematica dell'istituto, in direzione di quesiti manipolativi. Anche tale prassi confermerebbe, secondo la Commissione,

¹ Traccia dell'audizione presso la 1a Commissione permanente della Camera dei deputati, 4 dicembre 2018.

² Camera dei deputati, XVIII legislatura, proposta di legge costituzionale n. 1173 (D'Uva e altri), *Modifica dell'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare*, relazione illustrativa, p. 1.

³ In effetti, su un totale di 160 proposte di iniziativa popolare, soltanto 2 hanno ottenuto l'approvazione del testo originario; degli altri, 10 sono stati assorbiti e 9 sono state abbinati e approvati in un testo unificato.

⁴ G.L. CONTI, *La disciplina dei referendum approvativi eventuali di cui all'art. 97*, in P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Padova, Cedam, 1998, pp. 195 ss.; P. OLIMPIERI, *Il referendum deliberativo*, in G. AZZARITI (a cura di), *Quale riforma della Costituzione?*, Torino, Giappichelli, 1999, pp. 29 ss.

l'«oggettiva esigenza di superarne i limiti iniziali, aprendo la strada a più intense forme di legislazione popolare, coerenti con il principio della rappresentanza politica»⁵.

Proprio questa esigenza di bilanciamento è il vero nodo problematico che il legislatore di revisione costituzionale deve risolvere, come efficacemente messo in evidenza dalla relazione illustrativa alla p.d.l. n. 726, laddove si chiede: «Si vuole continuare a concepire tali istituti come strumenti correttivi all'interno di una democrazia che è e resta fundamentalmente rappresentativa o si pretende invece di capovolgere la logica di fondo dell'ordinamento?»⁶.

In effetti, l'introduzione di uno strumento come il *referendum* propositivo deve essere apprezzata con prudenza alla luce dell'impatto che essa potrebbe indurre tanto sul versante della forma di Stato, quanto sul versante della forma di governo.

Sul primo punto, è opinione largamente condivisa quella secondo la quale gli istituti di democrazia diretta nel nostro ordinamento rivestono un carattere integrativo e non sostitutivo o alternativo rispetto agli istituti di democrazia rappresentativa⁷, in una prospettiva nella quale, come affermato dalla Corte costituzionale, «l'articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità "appartiene" al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaudivisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale» (sent. 106/2002)⁸.

Su questo punto, concorda anche una parte importante della scienza politica che ha evidenziato il carattere subordinato⁹ ovvero complementare¹⁰ delle consultazioni referendarie rispetto all'edificio della democrazia rappresentativa, mentre è nota l'affermazione di Friedrich secondo la quale «l'azione popolare diretta, nelle sue varie forme, serve a rafforzare l'elemento democratico. Ma se la dose è troppo forte, l'equilibrio è rotto»¹¹.

Sul punto, non si può non ricordare come lo stesso Mortati, che pure in Assemblea costituente aveva proposto l'introduzione di più tipologie referendarie, affermasse che «l'uso del *referendum* non può essere se non eccezionale» e che, tra le condizioni minime per un utile impiego di tali consultazioni, tale insigne autore annoverasse, oltre alla scelta e alla formulazione delle questioni da sottoporre al voto, tali da prestarsi a una risposta consapevole e razionale, anche «l'esistenza di partiti organizzati capaci, ove prendano l'iniziativa del *referendum*, di assumere la responsabilità e di subire le conseguenze della favorevole o sfavorevole valutazione politica della sua opportunità, oppure, ove si oppongano invece all'iniziativa stessa, di sapere mostrare al popolo gli aspetti negativi e le disarmonie che la proposta, se accettata, introdurrebbe nel quadro degli interessi politici complessivi»¹².

⁵ Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013, p. 73.

⁶ Camera dei deputati, XVIII legislatura, proposta di legge costituzionale n. 726 (Ceccanti e altri), *Modifica dell'articolo 71 della Costituzione, concernente l'iniziativa delle leggi e l'introduzione del referendum propositivo*, relazione illustrativa, p. 1.

⁷ Per tutti, L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1995, pp. 483 ss.

⁸ *Considerato in diritto*, n. 3. Su tale pronuncia, per tutti, N. LUPO, *Tra interpretazione letterale (della Costituzione) e interpretazione contenutistica (degli atti introduttivi del giudizio): a proposito dei Parlamenti-Consigli regionali e dell'impugnazione dei nuovi statuti*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 1209 ss.

⁹ G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è*, Milano, Rizzoli, 1993, p. 78.

¹⁰ D. BUTLER, A. RANNEY (a cura di), *Referendums: A comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1978, p. 226.

¹¹ C.J. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy*, Ginn, Boston, 1950, p. 808.

¹² C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, t. II, Padova, Cedam, 1976, p. 839.

Da questo punto di vista, i richiami, pure opportuni, ad altre esperienze costituzionali debbono essere accolti con necessaria prudenza, dovendosi tenere conto delle specificità, non solo giuridiche, di ciascuna di esse¹³; senza considerare che assume un rilievo decisivo tanto il livello (statale, ovvero regionale o locale) nel quale è previsto il *referendum*, quanto il tipo di atto sul quale la consultazione popolare può riferirsi¹⁴.

In questo senso, è necessario valutare le scelte in materia di istituti di democrazia diretta anche alla stregua dell'assetto della forma di governo, non potendosi dimenticare che ogni paragone con la Conferenza elvetica sconta il fatto che in quest'ultimo ordinamento non esiste rapporto di fiducia né l'eventualità di uno scioglimento anticipato delle Camere (e ciò anche a prescindere dalle forti diversità storiche, politiche, demografiche tra Italia e Svizzera)¹⁵: in una forma di governo parlamentare occorre interrogarsi sull'eventualità che gli istituti di democrazia diretta possano alterare i rapporti tra Parlamento e Governo, come in effetti fu denunciato anche in Italia fino alla metà degli anni novanta, allorché in tre casi (1972; 1979; 1987) si dovette ricorrere allo scioglimento anticipato delle Camere anche (nel primo e terzo caso, soprattutto) per evitare consultazioni referendarie che avrebbero determinato contrapposizioni in seno alla maggioranza parlamentare¹⁶. D'altra parte, sempre nello stesso tornante della storia, il ricorso massiccio all'arma referendaria fu interpretato con preoccupazione da quanti intravidero il rischio di una evoluzione verso una "democrazia mista" o semirappresentativa¹⁷.

2. Ciò detto, occorre procedere in sintesi ad alcune suggestioni emergenti dalle tracce tematiche elaborate dalla Commissione.

1) *Il rapporto tra l'iniziativa popolare ed il ruolo del Parlamento e i riflessi del nuovo istituto sulla funzione legislativa. Il referendum propositivo può costituire uno strumento di dialogo tra i promotori del referendum e i competenti organi parlamentari? Quale lo spazio per il Parlamento per una soluzione di mediazione e più equilibrata rispetto alla proposta dai promotori? Quale il ruolo e i poteri del comitato promotore nell'interlocuzione con il Parlamento? Quali gli strumenti giuridici per evitare strumentalizzazioni plebiscitarie nell'uso del referendum?*

È tutt'altro che sicuro che il *referendum* propositivo, nella configurazione risultante dalla p.d.l. 1173, attivi un dialogo o, al contrario, una dinamica di contrapposizione tra Parlamento e promotori; lo spazio per il Parlamento per una soluzione di mediazione è reso più complesso dal fatto che al *referendum* si arriva se il Parlamento approva la proposta «in un testo diverso da quello presentato e i promotori non vi rinunziano».

¹³ Sul punto, da ultimo, E. GARCIA, E. PALICI DI SUNI (a cura di), *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato*, Padova, Wolters Kluwer-Cedam, 2018; utili indicazioni possono trarsi anche in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum: problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, 1992; M. CACIAGLI, P.V. ULERI (a cura di), *Democrazie e referendum*, Roma-Bari, Laterza, 1994; P.V. ULERI, *Referendum e democrazia: una prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 2003.

¹⁴ Così, è noto, ad esempio, che esempi di *referendum* propositivo sono previsti in alcune Regioni italiane, ancorché con alcune differenze rispetto alle proposte di legge costituzionale di cui alla presente audizione: per tutti, V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 109 ss.

¹⁵ Sulla forma di governo elvetica, per tutti, F. RATTO TRABUCCO, *Il sistema di governo direttoriale*, Roma, Aracne, 2014.

¹⁶ P. CALANDRA, *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, in *Quad. cost.*, 1988, pp. 7 ss.; cfr. anche F. MODUGNO, *Abrogazione referendaria e scioglimento delle Camere*, in *Parlamento*, 1987, nn. 3-5, pp. 10 ss.

¹⁷ L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit.

Sul punto si osserva quanto segue:

A) Rischi di strumentalizzazioni plebiscitarie sono impliciti nella contrapposizione insita nell'eventualità di sottoporre al corpo elettorale il testo del Parlamento e quello dei promotori (A.C: 1173): nel caso italiano, non appare quindi infondato il timore di una alterazione di quell'equilibrio tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa cui si è già alluso; non solo, ma come ebbe ad osservare Leopoldo Elia in seno alla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (c.d. Commissione D'Alema), in questo caso il *referendum* «eserciterebbe una pressione sul Parlamento non solo affinché esamini o non esamini la proposta di legge, ma anche nella sostanza», in primo luogo perché potrebbe dare luogo a una legislazione affrettata, ma anche «per evitare tutta una serie di provocazioni, di testi elaborati anche da gruppi di interessi, da *lobby* che vogliano disciplinare una determinata materia in un determinato modo»¹⁸.

B) “Testo diverso” è locuzione distinta da quella utilizzata dalla Corte costituzionale nella sent. 68/1978 a proposito dell'ipotesi in cui il *referendum* abrogativo non si tenga perché la legge è stata modificata dal Parlamento. Ma cosa vuol dire testo diverso? Qui si apre il terreno a possibili interpretazioni del tutto eterogenee tra di loro; per di più non è chiaro chi dovrebbe decidere su questo punto¹⁹.

Sul punto la p.d.l. 726 sfugge a tale dilemma ma ne pone un altro, laddove introduce il concetto di "principi fondamentali", la cui alterazione determinerebbe l'attivazione, su richiesta di un milione di elettori, del *referendum* approvativo non sul testo della proposta bensì sui principi fondamentali stessi. Diventa quindi cruciale, o meglio decisivo, chiarire chi sia competente a individuarli e chi sia competente a rilevare le modifiche che alterino i principi fondamentali ma su questi aspetti la proposta si limita a rinviare alla legge attuativa, nel primo caso esplicitamente nel secondo caso implicitamente. A ciò si aggiunga che tali previsioni si inseriscono in un procedimento che forse potrebbe essere semplificato prevedendo un numero maggiore di firme "a monte", nella fase cioè della presentazione²⁰, rinunciando a una doppia tornata di acquisizione delle sottoscrizioni²¹.

C) Nella p.d.l. 1173 sussistono perplessità sull'istituto della rinuncia da parte del comitato promotore. Come è stato persuasivamente affermato con riferimento al comitato promotore di un *referendum* abrogativo, non sembra sostenibile che l'iniziativa di cinquecentomila elettori sia assimilabile ad un'iniziativa del popolo intero: come ebbe ad affermare già Lucifredi nel lontano 1951, cinquecentomila elettori non possono essere assimilati al popolo italiano e non nemmeno al corpo elettorale²², per cui «la cosiddetta iniziativa popolare [...] è sempre e solo iniziativa di una frazione - per quanto ragguardevole possa essere - del popolo e come tale va dommaticamente e giuridicamente trattata»²³, non essendo configurabile un rapporto di rappresentanza tra corpo

¹⁸ Camera dei deputati-Senato della Repubblica, XIII legislatura, Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, 25 settembre 1997, seduta n. 59, res. sten., p. 2471. L'introduzione del referendum propositivo insieme al mantenimento di quello abrogativo fu criticata anche dall'on. Mattarella che denunciò nella stessa seduta il rischio di rendere «assai ardua, se non impossibile, un'ordinata vita legislativa» (p. 2473).

¹⁹ Con riferimento, *de iure condito*, al *referendum* abrogativo, cfr., in particolare, R. PINARDI, *L'ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione: natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 256 ss..

²⁰ In questo senso era la proposta della Commissione D'Alema, la quale prevedeva che la proposta di iniziativa popolare, prodromica all'eventuale referendum propositivo dovesse essere presentata da almeno ottocentomila elettori.

²¹ Tale proposta prevedeva che fosse indetto *referendum* popolare per deliberare l'approvazione di una proposta di legge ordinaria di iniziativa popolare presentata da almeno ottocentomila elettori, quando entro due anni dalla presentazione le Camere non avessero deliberato su di essa (art. 97).

²² P.G. LUCIFREDI, *Il controllo sulla costituzionalità delle richieste di referendum abrogativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 132.

²³ M. LUCIANI, *Art. 75*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II foro italiano, 2005, pp. 220-221.

elettorale e comitato promotore la cui legittimazione come potere dello Stato, ai sensi dell'art. 134 Cost. è stata giustificata dalla Corte costituzionale in quanto ad esso, identificato come frazione del corpo elettorale, spettano solo specifiche funzioni relativi alla presentazione della richiesta referendaria.

D) Nel testo della p.d.l. 1173 (ma il rilievo può valere forse anche per la p.d.l. 726) non è chiaro cosa accadrebbe se il Parlamento legiferasse dopo l'indizione del *referendum* ma prima del suo svolgimento. Il principio di inesauribilità della funzione legislativa, a maggior ragione nel caso di un intervento che si riveli indispensabile e urgente, non dovrebbe impedire questa eventualità, peraltro prevista con riferimento al *referendum* abrogativo dall'art. 39 della l. 352/1970.

E) I rischi di una seria confusione nell'espressione del voto nella p.d.l. 1173 sembrano fondati: infatti, è possibile votare entrambi i testi (quello del Comitato promotore; quello del Parlamento), pur essendo necessariamente diversi tra loro, come ipotesi ulteriore rispetto all'astensione. Dal punto di vista dell'elettore si tratta di una modalità di voto complessa, inedita e tale da indurre possibili fraintendimenti (anche perché essa non è prevista né per il *referendum* abrogativo né per quello costituzionale). Tra l'altro questa disciplina non sarebbe applicabile se il Parlamento non approvasse alcun provvedimento alternativo. D'altra parte, se l'obiettivo di una tale modalità di voto è la massimizzazione della volontà degli elettori, rimane da comprendere perché non sia consentito agli elettori di esprimere un voto contrario a entrambi i progetti.

F) Vi è poi il problema serio dell'assenza del *quorum* nella p.d.l. 1173, su cui si rinvia a quanto si dirà più oltre.

G) La p.d.l. 726 prevede che, se i principi fondamentali della proposta di legge di iniziativa popolare sono approvati nel *referendum* propositivo, le Camere, entro i sei mesi successivi alla data dello svolgimento dello stesso, approvano il progetto di legge di iniziativa popolare o un altro progetto di legge che recepisca i principi fondamentali stessi. Tale previsione sembra configurare un obbligo per il Parlamento. Ora, se nel caso di violazione dei principi fondamentali da parte della legge approvata dalle Camere, è ipotizzabile l'incostituzionalità della legge (e quindi anche il rinvio presidenziale ex art. 74 Cost.), nel caso di inerzia del Parlamento e quindi di non approvazione di nessuna legge, non è chiaro quale rimedio possa ipotizzarsi.

H) Sul ruolo e sui poteri del comitato promotore (in questo senso è la p.d.l. 726, ma direi a monte dei titolari di una iniziativa legislativa popolare, anche nella prospettiva di una formulazione tecnicamente corretta delle proposte di legge) si può utilmente intervenire a livello legislativo ma, stante la materia, anche attraverso idonee previsioni nei regolamenti parlamentari.

2) I limiti all'iniziativa popolare rafforzata. In particolare: si ritiene necessario esplicitare nell'articolo 71 della Costituzione i limiti impliciti enucleati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di referendum abrogativo, che appaiono compatibili con il nuovo istituto? La sentenza della Corte costituzionale n. 16 del 1978, la quale ha affermato che: "il referendum abrogativo non può avere ad oggetto norme di leggi costituzionali, né altri atti legislativi comunque dotati di una specifica resistenza all'abrogazione (...)" è applicabile anche al nuovo istituto?

Nemmeno il testo elaborato dalla Commissione D'Alema codificava l'intera trama dei limiti impliciti elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, attinenti, come è noto, tanto a materie escluse ulteriori rispetto a quelle di cui all'art. 75 Cost., quanto alla formulazione del quesito. Di fatto, a parte quanto si dirà con riferimento alla copertura finanziaria, i limiti individuati dalla proposta

A.C. 1173 appaiono per alcuni profili insufficienti. Infatti, dovrebbero essere inseriti, quali limiti, le leggi costituzionali e di revisione costituzionale e tutte le leggi c.d. atipiche o rinforzate.

Rilevano poi i limiti espressi al *referendum* abrogativo, che sembrano riferibili anche al nuovo istituto: così le leggi di bilancio e le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (con le precisazioni contenute nella relazione illustrativa alla p.d.l. 1173 relativamente ai trattati non ancora conclusi)²⁴. Per quanto riguarda le leggi tributarie, la loro esclusione può essere affermata per ragioni non dissimili da quelle che ne hanno giustificato la loro previsione quale limite al *referendum* abrogativo nell'art. 75 Cost., essendo collegate al finanziamento di servizi che realizzano diritti sociali. Ma proprio con riferimento alle leggi tributarie si colgono i nessi ma anche i problemi di inserimento nel nuovo tessuto sul terreno della forma di governo, essendo quella tributaria una normativa rilevante nell'ottica dei programmi di governo e quindi dell'indirizzo politico di maggioranza.

Vi è poi il problema delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato (oggetto peraltro di una giurisprudenza costituzionale che ne ha allargato la categoria) e quelle costituzionalmente necessarie, tra le quali le leggi elettorali, la cui permanente operatività fa sì che interventi di modifica parziale debbano comunque dare luogo ad una disciplina autopplicativa.

Un ulteriore punto attiene al rapporto e quindi alla necessità di coordinamento tra *referendum* abrogativo e futuro *referendum* propositivo, allo scopo di evitare fenomeni di “sovrapposizione” tra i due. Sul punto, correttamente la p.d.l. 726 prevede che «non è infine ammesso il *referendum* propositivo per i progetti di legge che contengano norme meramente abrogative», con ciò assecondando una preoccupazione emersa già in seno alla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (c.d. Commissione D'Alema) in particolare da Leopoldo Elia il quale ebbe a evidenziare il rischio della «presentazione di testi in qualche misura paralleli: trattandosi di *referendum* diversi, per cui non esiste incompatibilità nella possibilità di presentare più *referendum*, se ne presenta uno in un anno ed uno nell'anno successivo, oppure si presenta sia un *referendum* abrogativo di una certa disposizione sia un *referendum* propositivo che disciplina direttamente la stessa materia affrontata con il *referendum* abrogativo»²⁵.

Infine, a proposito della p.d.l. 1173 vi è da chiedersi se il limite dell'omogeneità si debba riferire anche all'eventuale testo del Parlamento: la domanda può sembrare curiosa ma non vi è dubbio che tale limite è riferito dalla giurisprudenza costituzionale all'esigenza di non coartare le possibilità di scelta degli elettori, «mentre é manifesto che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.)» (Corte cost., sent. 16/1978)²⁶.

Non mancano poi in entrambe le proposte di legge profili di ambiguità. Così, nella proposta n. 1173 occorrerebbe chiarire il riferimento ai «principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione», dato che non è chiaro se esso valga a trasformare il giudizio di ammissibilità in un vero e proprio scrutinio di legittimità costituzionale preventivo e astratto.

²⁴ Camera dei deputati, XVIII legislatura, proposta di legge costituzionale n. 1173 (D'Uva e altri), *Modifica dell'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare*, relazione illustrativa, cit., pp. 3-4. Sul punto, è da ricordare, ma si tratta di un tema massimamente delicato, che l'art. 114 Cost., nel testo della Commissione D'Alema, prevedeva la possibilità di un *referendum* su leggi che consentissero limitazioni di sovranità su richiesta di ottocentomila elettori, o di 1/3 dei componenti di una Camera o di cinque Assemblee regionali.

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

²⁶ *Considerato in diritto*, n. 5. Sul punto, per tutti, A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 167 ss.

Lo stesso rilievo vale per la p.d.l. 726 il cui tessuto di limiti appare esile ma non esaustivo nel comma 6. Esso contiene un riferimento a leggi che garantiscano minoranze linguistiche o relative alle materie disciplinate negli articoli 7 e 8 Cost., giustificato dal fatto che il *referendum* in questione «è, fra tutti gli istituti di partecipazione, quello più pericoloso per le minoranze, perché consente al principio di maggioranza di dispiegarsi nel modo più pieno ed intenso»²⁷. Tuttavia, come accennato, nell'ultimo comma si prevede che il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale ha ad oggetto «il rispetto dei limiti fissati dal presente articolo», nonché «la compatibilità del contenuto del progetto con le altre norme costituzionali».

Vi è quindi da chiedersi se in realtà anche in questo caso il controllo della Corte non si atteggi, come per la p.d.l. 1173, alla stregua di un giudizio di legittimità costituzionale di tipo preventivo.

Peraltro proprio la chiara introduzione di un tale strumento appare auspicabile, sia allo scopo di evitare votazioni popolari "inutili"²⁸, sia perché per le leggi espressione di un *referendum* approvativo sarebbe arduo configurare un rinvio del Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 74 Cost.

Non appare convincente il rilievo per cui questo controllo sarebbe estraneo al nostro ordinamento: infatti, la sua introduzione sarebbe conseguenza del nuovo istituto; d'altra parte la coesistenza di ricorsi astratti e ricorsi concreti, di ricorsi preventivi e ricorsi successivi esiste in altri ordinamenti (ad esempio, in Germania ma anche in Francia a partire dalla revisione costituzionale del 2008).

Ancora, alcuni interrogativi emergono a proposito della collocazione temporale del controllo della Corte costituzionale: se essa appare sufficientemente chiara, ma meritevole di qualche precisazione, nella p.d.l. n. 726 (entro trenta giorni dalla presentazione della richiesta, ovvero - sembra di capire - di quella del milione di elettori; ma forse i trenta giorni dovrebbero decorrere dalla verifica della legittimità della richiesta quantomeno con riferimento all'accertamento del numero di firme richieste), nel caso della p.d.l. n. 1173 si afferma che «sull'ammissibilità del *referendum* la Corte costituzionale giudica, su istanza dei promotori, anche prima della presentazione della proposta di legge alle Camere, purché siano state raccolte almeno centomila firme». Ebbene, l'istanza dei promotori sembra requisito necessario (e non potrebbe essere diversamente essendo l'intervento della Corte costituzionale una fase necessaria) ai soli fini dell'anticipazione del controllo. È quindi da ritenere (ma da precisare meglio nel testo) che il controllo della Corte, salva la diversa volontà dei promotori, si collochi dopo la presentazione alle Camere e prima dell'eventuale esame della stessa. Se è vera questa interpretazione, mancando nel testo una indicazione del termine entro il quale la Corte deve pronunciarsi, occorre riflettere sul fatto che essa determina, di fatto, un accorciamento dei 18 mesi entro i quali il Parlamento deve pronunciarsi. Infine, riprendendo un interrogativo posto nel *Dossier* dei Servizi studi di Camera e Senato²⁹, è da ritenere che l'eventuale pronuncia di inammissibilità non precluda il successivo esame parlamentare determinandone l'improcedibilità (l'iniziativa popolare potendo essere modificata e emendata dalle Camere).

3) *L'obbligo di copertura degli oneri finanziari della proposta di legge d'iniziativa popolare "rinforzata". Il ruolo della Corte costituzionale sotto questo profilo nell'ambito del giudizio*

²⁷ M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., p. 208.

²⁸ M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., p. 207.

²⁹ Camera dei deputati-Senato della Repubblica, Servizi studi, *Iniziativa legislativa popolare e referendum* (A.C. 726 e 1173), Dossier 16 ottobre 2018, p. 15.

sull'ammissibilità del referendum. Si possono individuare altri organi più idonei alla verifica delle coperture?

Sugli oneri finanziari, mentre la p.d.l. n. 1173 esclude l'ammissibilità di proposte che non provvedano ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri (con ciò però dando luogo a problemi legati al fatto che in tal modo, come sostenuto dall'on. Ceccanti nel corso dell'esame in Commissione, si potrebbero determinare per via referendaria rilevanti modifiche nell'allocazione delle risorse, tali da incidere sull'attuazione dell'indirizzo politico³⁰), la p.d.l. 726, con una previsione francamente non priva di ambiguità, prevede che non sia ammesso *referendum* propositivo su progetti di legge che rechino «significativi oneri finanziari a carico della finanza pubblica».

L'eventuale mancanza o carenza delle coperture dà luogo indubbiamente a una questione di legittimità costituzionale. Sul punto si potrebbe stabilire un meccanismo di cooperazione tra la Corte costituzionale e la Corte dei conti, in quanto organo “specializzato”. È da ricordare che già *de iure condito*, con riferimento agli atti normativi primari del Governo, l'art. 16 della l. 400/1988 prevede che «il Presidente della Corte dei conti, in quanto ne faccia richiesta la Presidenza di una delle Camere, anche su iniziativa delle Commissioni parlamentari competenti, trasmette al Parlamento le valutazioni della Corte in ordine alle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione in legge di un decreto-legge o dalla emanazione di un decreto legislativo adottato dal Governo su delegazione delle Camere»; da parte sua, l'art. 17, comma 9, della l. 196/2009 prevede che ogni quattro mesi la Corte dei conti trasmetta alle Camere una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Nella medesima relazione la Corte dei conti riferisce sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nei decreti legislativi emanati nel periodo considerato e sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie di tali decreti legislativi e le norme di copertura recate dalla legge di delega.

Rimane il problema, assai rilevante e da chiarire sul piano normativo, legato al fatto che il termine di 18 mesi sarebbe destinato a imporre, come si legge nel *Dossier* dei Servizi studi di Camera e Senato, una variazione e rimodulazione delle fonti di copertura finanziaria individuate dalla proposta di iniziativa popolare, nel caso in cui le Camere non intervengano o intervengano introducendo modifiche al testo della proposta di legge³¹.

4) Il rapporto tra norma costituzionale e legge ordinaria attuativa della disciplina sull'iniziativa popolare rafforzata: quali aspetti devono essere necessariamente regolati in Costituzione, anche alla luce della disciplina del referendum abrogativo, e quali possono essere demandati alla legge attuativa?

Le due proposte appaiono per alcuni profili eccessivamente dettagliate. Sarebbe forse opportuno inserire direttamente nel testo dell'art. 71 la sola disciplina essenziale rinviando la disciplina ulteriore a una legge costituzionale e, per le modalità attuative, a una legge ordinaria. Non si tratterebbe di una disciplina dilatoria: si prendano ad esempio la l. cost. 1/1989 e la l. cost. 1/2012,

³⁰ Camera dei deputati, XVIII legislatura, 1^a Commissione permanente, 16 ottobre 2018, res. somm., p. 53.

³¹ Camera dei deputati-Senato della Repubblica, Servizi studi, *Iniziativa legislativa popolare e referendum* (A.C. 726 e 1173), Dossier 16 ottobre 2018, cit., p. 18.

nelle quali l'art. 1 modifica il testo della Costituzione, mentre gli articoli successivi pongono le disposizioni ulteriori cui il novellato testo costituzionale rinvia³².

Ciò detto, rimane cruciale il ruolo della futura legge ordinaria, che dovrà disciplinare alcuni rilevanti profili non toccati dalla novella costituzionale, a cominciare dal ruolo dell'Ufficio centrale per il *referendum* (è ipotizzabile un controllo di quest'ultimo quantomeno sulle firme e, forse, sulla denominazione del quesito che non è scontato debba coincidere con il titolo della legge ma anche su alcuni ancora più delicati profili ulteriori, come di seguito si dirà).

Più in generale dovranno essere attentamente valutati altri profili, che per quanto attiene al *referendum* abrogativo, sono contenuti nella l. 352/1970, a cominciare dalle necessarie integrazioni al titolo IV della stessa, che disciplina l'iniziativa popolare (essendo quella collegata all'eventuale *referendum* se non un secondo tipo rispetto all'altra di cui all'art. 71, comma 2, Cost., quantomeno una variante). Sembra quindi opportuno che la futura legge di attuazione dell'art. 71 Cost. si atteggi come una novellazione di tale legge; tra l'altro, l'approvazione della stessa potrebbe costituire l'occasione anche per introdurre modifiche alla disciplina attuativa dell'art. 75 Cost. da più parti auspiccate (si pensi all'anticipazione del giudizio di ammissibilità dopo la raccolta di una parte delle firme).

In concreto, i profili che la futura legge attuativa dovrà disciplinare sono numerosi. Tra questi, la concentrazione dei *referendum* qualora siano presentate più proposte di legge di contenuto identico (e su questo punto potrebbero porsi rilevanti problemi a proposito del livello di analogia richiesto), la disciplina degli eventuali limiti temporali alla presentazione delle proposte, dovendosi tenere conto della fine, naturale o anticipata della legislatura³³, l'eventuale numero massimo di *referendum* da svolgere in ciascuna consultazione (come previsto dalla proposta della Commissione D'Alema)³⁴, la tempistica dell'indizione delle consultazioni popolari³⁵, i limiti alla riproposizione del *referendum* (qualora l'approvazione della legge sia respinta e il Parlamento non abbia approvato alcuna proposta alternativa), l'accertamento che il *referendum* non abbia più corso qualora il Parlamento abbia approvato una legge "recettiva" di quella presentata dai promotori (e qui è da chiedersi se questa eventualità sia possibile dopo l'indizione del *referendum*).

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

Nel caso di approvazione della p.d.l. 1173 saranno poi necessarie modifiche e integrazioni ai regolamenti parlamentari, allo scopo di favorire una interlocuzione, anche attraverso audizioni, tra le Camere (in particolare tra le rispettive Commissioni permanenti) e il comitato promotore.

5) *Il quorum di partecipazione. Quali sono i vantaggi e gli svantaggi dell'abolizione del quorum partecipativo al referendum propositivo? Si ritiene che la partecipazione popolare al referendum*

³² In entrambi i casi, all'approvazione della legge costituzionale è seguita l'adozione della legge ordinaria attuativa (l. 219/1989; l. 243/2012).

³³ Per quanto riguarda i *referendum* abrogativi, cfr. l'art. 31 della l. 352/1970.

³⁴ Stante la sua rilevanza sul piano istituzionale, potrebbe peraltro porsi l'interrogativo se una previsione del genere non debba essere contenuta nella legge costituzionale quantomeno come futuro oggetto della legge ordinaria.

³⁵ Ai sensi dell'art. 34 della l. 352/1970 il *referendum* abrogativo è indetto necessariamente in una data compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno. Anche a ritenere una previsione del genere incompatibile con la disciplina del *referendum* propositivo, una disciplina del periodo di indizione dovrebbe essere comunque prevista, se non altro per evitare il rischio di un voto in piena estate. Ovviamente, essa dovrebbe essere ulteriormente ponderata nel caso in cui sia previsto un *quorum* di partecipazione (si pensi all'ipotesi di abbinamento dei *referendum* ad altre consultazioni).

possa essere maggiormente incentivata dall'eliminazione del quorum ovvero da un quorum di partecipazione ridotto?

Sul *quorum* di partecipazione, la mancata previsione nella p.d.l. 1173 (così come l'eventuale eliminazione dall'art. 75 Cost. con riferimento al *referendum* abrogativo) appare seriamente discutibile perché essa si porrebbe come una scelta fuori asse rispetto a quel più complessivo rapporto tra la democrazia diretta e la democrazia rappresentativa cui si è accennato, mentre potrebbero essere valutate le proposte, da più varie parti sostenute, di un abbassamento del *quorum* di partecipazione avendo come riferimento i votanti alle ultime elezioni della Camera. In questo senso la p.d.l. 726 mutua una soluzione fatta propria dall'art. 75 dello Statuto toscano in ordine al quale la sent. 372/2004 della Corte costituzionale ha ricordato non solo che «non si può considerare principio vincolante per lo statuto la determinazione del *quorum* strutturale prevista dall'art. 75 della Costituzione. La materia referendaria rientra espressamente, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, tra i contenuti obbligatori dello statuto», ma soprattutto che «non appare irragionevole, in un quadro di rilevante astensionismo elettorale, stabilire un *quorum* strutturale non rigido, ma flessibile, che si adegui ai vari flussi elettorali, avendo come parametro la partecipazione del corpo elettorale alle ultime votazioni del Consiglio regionale, i cui atti appunto costituiscono oggetto della consultazione referendaria»³⁶.

Ovviamente la previsione contenuta nello Statuto toscano non è l'unica astrattamente ipotizzabile, essendo possibili altre soluzioni (da una riduzione in valore assoluto del *quorum* di partecipazione alla proposta di condizionare l'approvazione al conseguimento di un minimo di una percentuale minima di voti favorevoli).

D'altra parte, non sembra che l'eventuale mera eliminazione del *quorum* sia di per sé un incentivo alla partecipazione al voto, dipendendo quest'ultima da molteplici fattori, a cominciare dall'oggetto e dai contenuti del quesito e quindi, in ultima analisi, dalla materia su cui incide il *referendum*.

Per inciso, qualora si facesse propria la soluzione di cui alla p.d.l. 726, sarebbe auspicabile, per ragioni di omogeneità, estendere la stessa anche al *referendum* abrogativo.

6) *Il rapporto tra la legge approvata ai sensi del nuovo articolo 71 e successivi interventi legislativi abrogativi o modificativi della normativa in essa contenuta.*

Si può legittimamente discutere sullo statuto costituzionale della legge derivante dall'approvazione popolare, potendosi dubitare di una particolare resistenza all'abrogazione, espressione di una peculiare "pregevolezza normativa"³⁷ derivante dal *referendum*. Dalla giurisprudenza costituzionale relativa al *referendum* abrogativo si ricava in primo luogo (ord. 9/1997) che, nel caso di ripristino da parte del Parlamento di una legge abrogata dal corpo elettorale, il Comitato promotore del *referendum* non può sollevare conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato dopo la conclusione del procedimento referendario poiché la conseguente assimilazione ad un "potere dello Stato" non si traduce affatto, come si è accennato, nella costituzione d'un organo di permanente controllo, come tale in grado d'interferire direttamente sulla volontà del Parlamento a garanzia di un corretto rapporto tra i risultati del *referendum* e gli ulteriori sviluppi legislativi, bensì trova il suo naturale limite nella conclusione del procedimento referendario, poiché «con la proclamazione dei risultati e

³⁶ Sulla sent. 372/2004, sia permesso un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 598 ss.

³⁷ Parafrasando una locuzione di A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, Giuffrè, 1977.

l'abrogazione delle disposizioni oggetto del *referendum*, ex artt. 36 e 37 della legge n. 352 del 1970, si esaurisce il procedimento rispetto al quale sussiste appunto la titolarità dell'anzidetto potere, sicché, relativamente alle vicende ulteriori, non permane la titolarità medesima in capo ai firmatari della richiesta di *referendum*, in rappresentanza dei quali agiscono nella specie i ricorrenti». Ma tale difetto di legittimazione si accompagna in tale pronuncia, in linea con alcuni precedenti (sent. 468/1990; 33/1993) all'affermazione secondo la quale «la normativa successivamente emanata dal legislatore è pur sempre soggetta all'ordinario sindacato di legittimità costituzionale, e quindi permane comunque la possibilità di un controllo di questa Corte in ordine all'osservanza -- da parte del legislatore stesso -- dei limiti relativi al dedotto divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare», pur non chiarendo i limiti temporali di detto divieto né la nozione stessa di “ripristino” formale o sostanziale³⁸.

Nella successiva sent. 199/2012 la Corte per la prima e finora unica volta applica le indicazioni dell'ord. 9/1997, dichiarando incostituzionale una disciplina legislativa sostanzialmente ripristinatoria di una abrogata da un *referendum* abrogativo, peraltro con alcune importanti precisazioni³⁹.

In tale pronuncia infatti la Corte afferma:

- 1) che il vincolo al divieto di ripristino «si giustifica, alla luce di una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale, al solo fine di impedire che l'esito della consultazione popolare, che costituisce esercizio di quanto previsto dall'art. 75 Cost., venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l'effetto utile, senza che si sia determinato, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto»⁴⁰;
- 2) che tale vincolo «è, tuttavia, necessariamente delimitato, in ragione del suo carattere puramente negativo, posto che il legislatore ordinario, “pur dopo l'accoglimento della proposta referendaria, conserva il potere di intervenire nella materia oggetto di *referendum* senza limiti particolari che non siano quelli connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata” (sentenza n. 33 del 1993; vedi anche sentenza n. 32 del 1993)»⁴¹;
- 3) che la normativa di ripristino è tale nella misura in cui introduca «una nuova disciplina della materia, “senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina normativa preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti” (sentenza n. 68 del 1978), in palese contrasto, quindi, con l'intento perseguito mediante il *referendum* abrogativo. Né può ritenersi che sussistano le condizioni tali da giustificare il superamento del predetto divieto di ripristino, tenuto conto del brevissimo lasso di tempo intercorso fra la pubblicazione dell'esito della consultazione referendaria e l'adozione della nuova normativa (23 giorni), ora oggetto di giudizio, nel quale peraltro

³⁸ Sull'ordinanza in questione, R. PINARDI, *Riflessioni a margine di un obiter dictum sulla costituzionalità delle leggi successive all'abrogazione referendaria*, in *Giur. cost.*, 1997, pp. 48 ss.; P. VERONESI, *Voto referendario, ripristino della normativa abrogata e ruolo della Corte*, *ivi*, pp. 55 ss.; G. FERRI, *Il divieto di ripristino della normativa abrogata dal referendum e la discrezionalità del legislatore*, *ivi*, pp. 62 ss.; S.P. PANUNZIO, *Chi è il «custode» del risultato abrogativo del referendum?*, *ivi*, pp. 1993 ss.

³⁹ Su tale pronuncia, in particolare, R. PINARDI, *Volontà referendaria e legislazione successiva tra regime formale e forza politica della pronuncia popolare abrogativa*, in *Giur. cost.*, 2012, pp. 2892 ss.

⁴⁰ *Considerato in diritto*, n. 5.2.2.

⁴¹ *Considerato in diritto*, *ivi*.

non si è verificato nessun mutamento idoneo a legittimare la reintroduzione della disciplina abrogata»⁴².

Si può legittimamente discutere se e in quale misura queste indicazioni possano essere estese, in tutto o in parte⁴³, al nuovo progettato istituto. Rimane il fatto che la giurisprudenza sopra riportata è stata criticata da una autorevole dottrina che ha evidenziato l'assenza di un robusto fondamento, anche alla stregua dell'art. 70 Cost., al superamento della tesi del parallelismo tra le due fonti, quella legislativa e quella espressione del *referendum*, venuta meno la quale, come si è stato osservato, si darebbe luogo alla seguente considerazione «Considerare il *referendum* atto legislativo "in entrata" (al momento del sindacato di ammissibilità) e atto superlegislativo "in uscita" (al momento del sindacato di costituzionalità sulle leggi successive)»⁴⁴.

Peraltro, anche nelle sedute precedenti della Commissione si dà per sicuro che la legge espressione di un *referendum* approvativo sia successivamente modificabile dal Parlamento (salvo il rischio di innescare un nuovo *referendum* approvativo!)⁴⁵, sul presupposto, corretto, che «i costituenti non hanno disegnato due diverse forme di democrazia», per cui «non vi è di questa ipotesi la minima traccia nel testo della Costituzione, nella quale, anzi, l'art. 1 conferma l'assoggettamento della volontà popolare a vincolo costituzionale e - quindi - l'inesistenza di un suo primato sulla volontà della rappresentanza»⁴⁶.

In caso contrario, tra l'altro, si affermerebbe una sorta di indeterminata "cristallizzazione" normativa che potrebbe essere superata in presenza di presupposti non privi di ambiguità (quali mutamenti politici; mutamenti della situazione di fatto); è ciò è da rimarcare in presenza di una attività legislativa che nelle società contemporanee tende a "precarizzarsi" dovendosi adattare alla velocità che le connota (da qui, come è noto, le frequenti modifiche anche attraverso l'utilizzazione ripetuta della decretazione d'urgenza o delle deleghe integrative e correttive)⁴⁷.

⁴² *Considerato in diritto*, *ivi*.

⁴³ Infatti, anche a ritenere sussistente un vincolo, esso non potrebbe non atteggiarsi diversamente nel caso di abrogazione rispetto al caso di modifica (che potrebbe essere anche marginale).

⁴⁴ M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., p. 663.

⁴⁵ Così, la relatrice, on. Dadone, secondo la quale «in caso di approvazione di una nuova legge con la procedura definita dal nuovo testo dell'articolo 71, tale legge sarebbe in ogni caso suscettibile di modifica, integrazione o abrogazione (in linea teorica anche subito dopo il *referendum* stesso), al pari di tutte le leggi ordinarie»: Camera dei deputati, XVIII legislatura, 1^a Commissione permanente, 16 ottobre 2018, res. somm., p. 51.

⁴⁶ M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., p. 673.

⁴⁷ E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017.