

Osservazioni sul d.d.l. A.S. n. 1089 («Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum»)

di Giovanni Tarli Barbieri¹

1. La *ratio* dell'introduzione del c.d. "referendum propositivo"² nel nostro ordinamento è rinvenibile già nel "Contratto per il Governo del cambiamento"³, e, successivamente, nel testo dell'audizione dell'on. Fraccaro presso le Commissioni riunite affari costituzionali del 12 luglio 2018, nella quale si allude alla necessità di «potenziare e rendere effettivi gli strumenti di democrazia diretta, in modo da rendere più ampia ed effettiva la partecipazione dei cittadini alla vita politica e avvicinare l'Italia alle esperienze di altri Paesi avanzati»; e ciò in quanto la democrazia diretta conferisce ai cittadini «un maggiore potere di controllo sulle attività dei rappresentanti. In particolare, favorisce l'interesse e la conoscenza dei cittadini con riguardo alle tematiche politiche e sviluppa un comune e condiviso senso di responsabilità, consentendo loro di acquisire maggiore dimestichezza nei confronti dell'attività legislativa. Allo stesso tempo, la democrazia diretta induce i politici a una maggiore trasparenza e contribuisce all'efficienza delle istituzioni, aumentando la loro capacità di dare risposte alle domande che provengono dalla società, accrescendo l'equità nella gestione del potere politico». Infine, sempre a detta del Ministro, la democrazia diretta farebbe da argine ad alcuni aspetti degenerativi della democrazia rappresentativa⁴.

Tuttavia, le ragioni che giustificano il possibile intervento del legislatore costituzionale sono anche altre e diverse⁵.

Non è un caso, ad esempio, che anche a livello dell'Unione europea sia in corso una riflessione sugli istituti di democrazia diretta che ha portato recentemente (13 settembre 2017) la Commissione europea a proporre una modifica al vigente regolamento riguardante l'iniziativa dei cittadini europei (ICE), attuativo dell'art. 11, par. 4, TUE (regolamento UE n. 211/2011), allo scopo di «rendere l'ICE più accessibile, meno onerosa e di più facile utilizzo per gli organizzatori e i sostenitori; ii) realizzare pienamente il potenziale dell'ICE come strumento per promuovere il dibattito e la partecipazione, anche dei giovani, a livello europeo, e avvicinare l'UE ai suoi cittadini»⁶.

Venendo poi all'ordinamento interno, un rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare potrebbe rappresentare l'occasione per rivitalizzare tale istituto, che, come dimostrato inequivocabilmente dai

¹ Memoria presentata a seguito dell'audizione presso la 1^a Commissione permanente del Senato della Repubblica, 13 marzo 2019.

² Qualificazione peraltro dubbia: P. CARETTI, *Il referendum propositivo: una proposta che mal si concilia con una democrazia rappresentativa*, in www.astrid-online.it (Astrid rassegna, n. 3/2019), pp. 1 ss.; M. LUCIANI, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, 4 dicembre 2018*, *ivi*, pp. 1 ss.

³ In esso si afferma infatti: «Sempre allo scopo di incentivare la partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica del Paese sosteniamo l'introduzione del referendum propositivo, ossia un mezzo volto a trasformare in legge proposte avanzate dai cittadini e votate dagli stessi» (n. 20).

⁴ Camera dei deputati, XVIII legislatura, Commissioni riunite Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (I) della Camera dei deputati, Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione del Senato della Repubblica (1^a), *Audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta, Riccardo Fraccaro, sulle linee programmatiche*, seduta del 12 luglio 2018, res. sten., pp. 3-4.

⁵ Così anche C. PINELLI, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa*, in www.astrid-online.it (Astrid rassegna, n. 3/2019), pp. 2 ss.

⁶ Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini europei*, 13 settembre 2019, (SWD(2017) 294 final), Relazione, p. 3.

dati delle ultime legislature⁷, soffre di una scarsa rilevanza sul piano istituzionale⁸. Ancora, è da ricordare che la Commissione “Quagliariello”, istituita nella scorsa legislatura, aveva auspicato l’introduzione di «più intense forme di legislazione popolare, coerenti con il principio della rappresentanza politica»⁹, anche per superare la prassi più recente in materia di *referendum* abrogativi che ha visto un’evoluzione problematica di questo istituto, in direzione di quesiti manipolativi.

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

Sul primo punto, è opinione largamente condivisa quella secondo la quale gli istituti di democrazia diretta nel nostro ordinamento rivestono un carattere integrativo e non sostitutivo o alternativo rispetto agli istituti di democrazia rappresentativa¹⁰: lo stesso Mortati, che pure in Assemblea costituente aveva proposto l’introduzione di più tipologie referendarie, successivamente ebbe ad affermare che «l’uso del *referendum* non può essere se non eccezionale» e che, tra le condizioni minime per un utile impiego di tali consultazioni, tale insigne autore annoverasse, oltre alla scelta e alla formulazione delle questioni da sottoporre al voto, tali da 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»¹¹.

Proprio questa citazione dimostra la rilevanza dell’assetto e della configurazione del sistema politico¹² e deve indurre almeno a qualche cautela laddove, per sostenere l’introduzione di nuovi

⁷ Dalla XIII alla scorsa legislatura 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 assorbite e 9 sono state abbinata e approvate in un testo unificato.

⁸ Sul punto, l’art. 74 del regolamento del Senato, modificato nel dicembre 2017, prevede che l’esame delle proposte di iniziativa popolare debba concludersi entro tre mesi dalla presentazione, pur mancando una sanzione in caso di inottemperanza circa tale obbligo. Anche per questo è difficile immaginare che tale revisione possa determinare novità sostanziali.

⁹ Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013, p. 73. Da ultimo, il testo “Renzi-Boschi” prefigurava, tra gli altri, il *referendum* propositivo, anche se con successivo rinvio a future leggi costituzionali per la determinazione delle condizioni e degli effetti.

¹⁰ Per tutti, L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1995, pp. 483 ss.

¹¹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, t. II, Padova, Cedam, 1976, p. 839. Su questo punto concorda anche una parte importante della scienza politica che ha evidenziato il carattere subordinato (G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è*, Milano, Rizzoli, 1993, p. 78) ovvero complementare (D. BUTLER, A. RANNEY, a cura di, *Referendums: A comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1978, p. 226) delle consultazioni referendarie rispetto all’edificio della democrazia rappresentativa, mentre è nota l’affermazione di Friedrich secondo la quale «l’azione popolare diretta, nelle sue varie forme, serve a rafforzare l’elemento democratico. Ma se la dose è troppo forte, l’equilibrio è rotto» (C.J. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy*, Ginn, Boston, 1950, p. 808), anche perché la prassi in materia di *referendum* dimostra che talvolta esso costituisce uno strumento utilizzato per “altri” scopi, come quello di approvare o rigettare l’operato di un *leader* o di un partito che abbia promosso la consultazione (C. SCHMITT, *Volksentscheid und Volksbegehren*, Leipzig-Berlin, Gruyter, 1927, pp. 31 ss.; A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta: da chi?*, in ID., *Democrazia diretta e sistema politico*, Padova, Cedam, 2001, pp. 73 ss.).

¹² È altresì da considerare che, come è stato esattamente sostenuto, l’istituto referendario, pur essendo configurato come un istituto di democrazia partecipativa dal basso, non esclude un ruolo forte dei gruppi politici organizzati o, in alcuni casi, anche dei gruppi di interesse: M. LUCIANI, *Audizione*, cit., p. 2.

strumenti di democrazia diretta, si invocano proposte, talvolta assai rilevanti, che si collocavano in un contesto storico-politico del tutto diverso e per questo non assimilabile al momento presente¹³.

Similmente, i richiami, pure opportuni, ad altre esperienze costituzionali debbono essere accolti con necessaria prudenza, dovendosi tenere conto delle specificità, non solo giuridiche, di ciascuna di esse¹⁴; 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 riferirsi¹⁵, quanto, infine, l'assetto della forma di governo di un Paese: da questo punto di vista, 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).

Viceversa, in una forma di governo parlamentare occorre interrogarsi sull'eventualità che gli istituti di democrazia diretta possano alterare anche profondamente i rapporti tra Parlamento e Governo, sia perché la valenza istituzionale del c.d. *referendum* propositivo appare ancora più intesa rispetto al *referendum* abrogativo, sia perché la disciplina del c.d. *referendum* propositivo contenuta nel d.d.l. A.S. n. 1089 non impedisce che tale strumento possa essere attivato anche su leggi attuative del programma di governo. Peraltro anche con riferimento al *referendum* abrogativo, il problema del suo impatto nella forma di governo fu evidenziato fino alla metà degli anni novanta, allorché in tre casi (1972; 1979; 1987) si ricorse 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 problematica "democrazia mista" o semirappresentativa¹⁷ che ha avuto forse la sua più evidente epifania nei *referendum* elettorali del 1991-1993 a proposito dei quali si sono intravisti addirittura "bagliori di potere costituente"¹⁸.

2. Ciò detto, occorre procedere in sintesi ad alcune suggestioni emergenti dal testo del d.d.l. A.S. n. 1089.

2.1. In premessa, rispetto alle proposte originarie, il disegno di legge introduce alcune novità anche con riferimento al *referendum* abrogativo, allo scopo di estendere ad esso alcune delle scelte operate con riferimento al *referendum* propositivo: tra queste la nuova disciplina del *quorum* di partecipazione e l'anticipazione del giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale dopo la raccolta di

¹³ Anche se, per la verità, ad esempio in seno alla Commissione "D'Alema", non mancarono voci critiche assai autorevoli (penso a quella di Leopoldo Elia: cfr. *infra*, n. 2.2.) proprio con riferimento all'introduzione del c.d. *referendum* propositivo.

¹⁴ 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.

¹⁵ Così, è noto, ad esempio, che esempi di *referendum* propositivo sono previsti in alcune Regioni italiane, ancorché con alcune essenziali differenze rispetto alla proposta 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.

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.

¹⁸ C. MEZZANOTTE, *Referendum e legislazione*, testo della relazione al convegno AIC "Democrazia maggioritaria e referendum", Siena, 3-4 dicembre 1993, *paper*.

duecentomila firme. Salvo quanto si dirà a proposito del *quorum* (n. 2.9.), si tratta di due previsioni condivisibili e del resto auspiccate da tempo da una parte non irrilevante della dottrina¹⁹.

2.2. Venendo ora al *referendum* propositivo, si deve innanzitutto convenire sul fatto che, rispetto alle proposte originarie (in particolare alla proposta A.C. n. 1173), il testo approvato dalla Camera in prima deliberazione è stato modificato in più punti con soluzioni che appaiono maggiormente sostenibili.

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

In primo luogo, esso abbandona apparentemente la previsione, contenuta nella p.d.l. A.C. n. 1173, che rimetteva al corpo elettorale sia il testo del Parlamento che quello dei promotori, dando luogo a serie preoccupazioni per i rischi di strumentalizzazioni plebiscitarie insiste nella contrapposizione tra Parlamento e promotori, assai lontana da quell'assetto dei rapporti tra istituti della democrazia rappresentativa e istituti di democrazia diretta fatta propria dalla Costituzione.

Viceversa, il d.d.l. A.S. n. 1089 prevede che il *referendum* si svolge sul testo della proposta di legge popolare ove le Camere non lo approvino entro diciotto mesi dalla presentazione ovvero lo approvino con modifiche non meramente formali.

In questo senso, una dinamica di contrapposizione, sia pure attenuata, rimane, perché comunque il *referendum* si svolge sul testo dei promotori, «in sostanziale polemica con quanto diversamente deliberato dal Parlamento»²⁰, il quale vedrebbe significativamente ridotta la propria discrezionalità nel legiferare, pure garantita dall'art. 70 Cost., perché l'eventuale legge approvata dal Parlamento sarebbe promulgata solo se il *referendum* popolare avesse un esito negativo sulla proposta di iniziativa popolare. In tal modo, vi sarebbero conseguenze di non poco momento «sulla trasparenza del sistema istituzionale e sulla responsabilità della politica, mentre non poco potere si sposterebbe verso coloro che riuscissero a guidare o condizionare questo nuovo sistema»²¹.

Del resto, che una tale dinamica oppositiva si deduce, in qualche modo, anche dal novellato art. 71, comma 6, che demanda alla legge attuativa, tra l'altro, «le modalità per assicurare eguale conoscibilità della proposta di iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente»²².

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

¹⁹ Per tutti, M. LUCIANI, *Art. 75*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II foro italiano, 2005, pp. 209-210 e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

²⁰ U. DE SIERVO, *Un testo di riforma costituzionale che necessita di radicali revisioni*, in *www.astrid-online.it* (*Astrid rassegna*, n. 3/2019), p. 3.

²¹ U. DE SIERVO, *Un testo di riforma costituzionale*, cit., p. 5.

²² In questo senso, è da ricordare che lo stesso relatore al d.d.l. A.S. n. 1089 abbia affermato che in esso si prevede che «il progetto di legge d'iniziativa popolare – qualora sia respinto o modificato dalle Camere – sia sottoposto a consultazione referendaria, al verificarsi di alcune condizioni di ammissibilità. In tal caso, sarà rimessa agli elettori la scelta tra il progetto di legge popolare e il testo licenziato dal Parlamento»: Senato della Repubblica, XVIII legislatura, 1^a Commissione permanente, res. somm. n. 158, p. 18.

di provocazioni, di testi elaborati anche da gruppi di interessi, da *lobby* che vogliano disciplinare una determinata materia in un determinato modo»²³.

Per cercare di ridimensionare la carica di “alternatività” del c.d. *referendum* propositivo, come delineato dal d.d.l. A.S. n. 1089, potrebbero essere inserite modifiche, suggerite in dottrina, allo scopo di limitare l’indizione del *referendum* stesso nella sola ipotesi in cui il Parlamento non si pronunci sulla proposta di iniziativa popolare entro diciotto mesi. Se, viceversa, il Parlamento legifera, la legge si considererà approvata ma il Comitato promotore potrebbe comunque ricorrere ad un *referendum* che si atteggierebbe quindi come abrogativo²⁴.

2.3. A fronte di un ridimensionamento delle prerogative parlamentari, risulterebbe esaltato il ruolo dei promotori, che assurgerebbero ad un primario ruolo politico²⁵.

In particolare sussistono serie perplessità sull’istituto della rinuncia da parte del comitato promotore. Come è stato persuasivamente affermato con riferimento al comitato promotore di un *referendum* abrogativo, non sembra sostenibile che l’iniziativa di cinquecentomila elettori sia assimilabile ad un’iniziativa del popolo intero: come ebbe ad affermare già Lucifredi nel lontano 1951, cinquecentomila elettori non possono essere assimilati al popolo italiano e non nemmeno al corpo elettorale²⁶, 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»²⁷, non essendo configurabile un rapporto di rappresentanza tra corpo elettorale e comitato promotore la cui legittimazione come potere dello Stato, ai sensi dell’art. 134 Cost. è stata giustificata dalla Corte costituzionale in quanto ad esso, identificato come frazione del corpo elettorale, spettano solo specifiche funzioni relative alla presentazione della richiesta referendaria. Ed è significativo che la Corte costituzionale, con riferimento al *referendum* abrogativo, abbia escluso che il comitato promotore si atteggi come un «organo di permanente controllo, come tale in grado d’interferire direttamente sulla volontà del Parlamento a garanzia di un corretto rapporto tra i risultati del *referendum* e gli ulteriori sviluppi legislativi» (ord. 9/1997).

2.4. Il novellato art. 71 Cost. prevede che il *referendum* si tenga se le Camere approvano la legge «con modifiche non meramente formali».

Si tratta di una locuzione assai generica e quindi tale da ingenerare dubbi e possibili equivoci.

Come è noto, con riferimento al *referendum* abrogativo la Corte costituzionale (sent. 68/1978) ha dichiarato incostituzionale l’art. 39 della l. 352/1970 limitatamente alla parte in cui non prevede che se l’abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il *referendum* venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della

²³ 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).

²⁴ P. CARETTI, *Il referendum propositivo*, cit., p. 3.

²⁵ U. DE SIERVO, *Un testo di riforma costituzionale*, cit., pp. 2 ss.; *contra*, V. ONIDA, *Timori eccessivi sul referendum propositivo?*, *ivi*, pp. 1 ss.

²⁶ P.G. LUCIFREDI, *Il controllo sulla costituzionalità delle richieste di referendum abrogativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 132.

²⁷ M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., pp. 220-221.

complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il *referendum* si effettui sulle nuove disposizioni legislative.

Eppure, anche con riferimento a tale più precisa locuzione, non sono mancate ricostruzioni anche assai diverse²⁸ e la stessa sentenza in questione non ha mancato di precisare: «La Corte è pienamente consapevole che da questa decisione potranno derivare inconvenienti e difficoltà applicative. Ma i poteri dei quali essa dispone non le consentono altro che di accertare e sanzionare le violazioni delle norme costituzionali, adottando le soluzioni a ciò conseguenti nei soli limiti in cui queste risultino univoche ed indispensabili per assicurare l'osservanza della Costituzione stessa. Le ulteriori modificazioni del procedimento per il *referendum* abrogativo, di cui le recenti esperienze stanno dimostrando l'opportunità – come la Corte ha già rilevato nella sentenza n. 16 di quest'anno – competono invece al Parlamento (anche mediante il ricorso – qualora necessario – alla legislazione prevista dall'art. 138 Cost.)».

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

Si tratta quindi di una questione assai delicata, dalla quale può dipendere, almeno in parte, la sorte del nuovo istituto, che però non è risolta adeguatamente dal testo in oggetto. Peraltro, lo stesso, opportunamente rispetto alle proposte di legge originarie, prevede che a verificare la portata delle modifiche apportate dal Parlamento sia un organo terzo (che dovrebbe essere l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione).

2.5. Un ulteriore elemento che pare meritevole di attenta considerazione è dato dal fatto che il novellato art. 71 Cost. sembra determinare una sorta di “congelamento” dell'attività legislativa che appare contrastante con il principio di inesauribilità e della continuità della stessa, che «è coerente con l'assenza dal nostro ordinamento di un principio di maggior legittimità della democrazia diretta rispetto a quella rappresentativa»²⁹.

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

Del resto, la prassi legislativa più recente ha esaltato il carattere “precario” della legislazione, in quanto soggetta a modificazioni continue e talvolta frammentarie³⁰.

²⁸ Per tutti, R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 256 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

²⁹ G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1984, pp. 192-193; cfr. anche la sent. 68/1978 della Corte costituzionale, nella quale si legge che «in base all'art. 70 Cost., la funzione legislativa ordinaria è potenzialmente inesauribile: prestandosi a venire esercitata per un indefinito numero di volte, senza limiti di tempo, in tutte le materie di sua competenza che il legislatore ritenga opportuno disciplinare nuovamente. Né si può dire che l'esercizio di tale funzione debba essere bloccato per l'intero corso del procedimento referendario, in quanto gli oggetti delle richieste di referendum sarebbero attratti nell'esclusiva disponibilità del corpo elettorale. Al contrario, l'assunto non corrisponde al testo costituzionale, che non introduce in tal senso nessuna eccezione al principio di continuità della funzione e del potere legislativo; né corrisponde alla stessa ragion d'essere dell'istituto del referendum abrogativo».

³⁰ E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017.

Più in particolare, è da chiedersi se il Parlamento possa essere surrogato dal Governo attraverso l'utilizzazione della decretazione d'urgenza, che potrebbe essere richiesto al ricorrere di casi straordinari di necessità e urgenza (peraltro, una tale evenienza, ove ritenuta possibile, apre a più scenari diversi: mancata conversione; conversione senza emendamenti; conversione con emendamenti)³¹.

L'art. 71, comma 6, prevede poi che il termine di 18 mesi per l'approvazione della legge sia sospeso nel caso di scioglimento delle Camere; la disciplina di tale sospensione è rinviata alla legge attuativa, ma si tratta di un profilo assai delicato³².

Occorre poi considerare che il termine di 18 mesi (circa 547 giorni), apparentemente ampio, ma corrispondente grosso modo al termine medio di approvazione delle leggi derivanti da iniziative parlamentari (541 giorni nella XVII legislatura), potrebbe risentire, ad esempio, di quei periodi di sostanziale attenuazione dei lavori parlamentari che si verificano nei casi di crisi di governo.

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

Rimane poi da capire la previsione dell'art. 3 della proposta di legge costituzionale in esame che estende il giudizio di ammissibilità della Corte anche alla legge del Parlamento alla stessa stregua della proposta di iniziativa popolare e quindi alla stregua dei parametri di cui all'art. 71, comma 4, Cost. Infatti, una tale previsione, se poteva essere comprensibile nella logica della p.d.l. A.C. 1173 che ammetteva il *referendum* sulla proposta di iniziativa popolare e su quella votata dal Parlamento, lo è assai meno nella d.d.l. A.S. n. 1089 che limita il *referendum* solo a quest'ultima.

In ogni caso, un punto che rimane fermo è la difficoltà di configurare il rinvio presidenziale di cui all'art. 74 Cost. sia sulla legge di iniziativa popolare approvata nel *referendum* sia sulla legge parlamentare, in entrambi i casi alla stregua dell'anomalo controllo della Corte costituzionale e, in particolare, nel primo caso, stante la difficoltà di individuare l'organo destinatario del potere di riesame.

2.6. I limiti individuati nel novellato art. 71, comma 4, Cost. appaiono per alcuni profili insufficienti.

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

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

³¹ D'altra parte, anche l'approvazione di una legge che modifichi in modo non meramente formale il testo presentato dagli elettori risulterebbe problematica ove il Governo facesse ricorso alla questione di fiducia ma il testo presentato dagli elettori fosse approvato nel *referendum*: in questo caso, l'esito della consultazione popolare darebbe luogo inevitabilmente a una crisi di governo e potenzialmente allo scioglimento delle Camere.

³² Ad esempio, nel caso in cui il termine di 18 mesi sia quasi esaurito al momento dello scioglimento, vi è da chiedersi quando esso possa riprendere (con riferimento al *referendum* abrogativo, l'art. 34, comma 3, della l. 352/1970 prevede, in caso di scioglimento anticipato delle Camere, che i termini del procedimento di un *referendum* già indetto siano sospesi e riprendano a decorrere a datare dal 365° giorno successivo alla data dell'elezione).

debbano comunque dare luogo ad una disciplina autopplicativa. Più in generale, occorrerebbe forse inserire anche un limite ulteriore relativo alle leggi relative a organi costituzionali o di rilievo costituzionale³³.

Per quanto riguarda le leggi tributarie, la loro esclusione dovrebbe essere affermata per ragioni non dissimili da quelle che ne hanno giustificato la loro previsione quale limite al *referendum* abrogativo nell'art. 75 Cost.³⁴ Proprio con riferimento alle leggi tributarie, peraltro, si colgono i nessi ma anche i problemi di inserimento nel nuovo tessuto sul terreno della forma di governo, essendo quella tributaria una normativa rilevante nell'ottica dei programmi di governo e quindi dell'indirizzo politico di maggioranza.

Sugli oneri finanziari, il disegno di legge costituzionale in oggetto 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 politico³⁵.

Vi è quindi da interrogarsi sull'opportunità che leggi di spesa possano rientrare tra quelle assoggettabili a *referendum* propositivo.

Nell'ipotesi affermativa, fatta propria dal d.d.l. A.S. n. 1089, l'eventuale mancanza o carenza delle coperture dà luogo indubbiamente a una questione di legittimità costituzionale. Ed infatti il novellato art. 71, comma 4, Cost. prevede che il referendum non è ammissibile «se non provvede ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi».

In ordine a tale sindacato si potrebbe stabilire un meccanismo di cooperazione tra la Corte costituzionale e la Corte dei conti, in quanto organo “specializzato” in materia di coperture finanziarie³⁶.

Rimane il problema, assai rilevante e da chiarire sul piano normativo, legato al fatto che il termine di diciotto mesi per l'approvazione della proposta di iniziativa popolare potrebbe determinare, come si legge nel *Dossier* dei Servizi studi di Camera e Senato, una variazione e rimodulazione delle fonti di copertura finanziaria individuate dalla proposta di iniziativa popolare, nel caso in cui le Camere non intervengano o intervengano introducendo modifiche al testo della proposta di legge e sia decorso l'esercizio finanziario nel quale dette coperture erano state individuate³⁷.

³³ U. DE SIERVO, *Un testo di riforma costituzionale*, cit., pp. 4-5.

³⁴ M. LUCIANI, *Audizione*, cit., p. 3.

³⁵ Camera dei deputati, XVIII legislatura, 1^a Commissione permanente, 16 ottobre 2018, res. somm., p. 53.

³⁶ 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.

³⁷ Camera dei deputati-Senato della Repubblica, Servizi studi, *Iniziativa legislativa popolare e referendum. Note sul disegno di legge approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati* (A.S. n. 1089), dossier 6 marzo 2019, p. 21.

Sull'insieme di questi punti, il disegno di legge costituzionale in esame appare lacunoso, limitandosi a prevedere che la legge attuativa disciplini «le modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori»³⁸.

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

Un ulteriore punto attiene al rapporto e quindi alla necessità di coordinamento tra *referendum* abrogativo e futuro *referendum* propositivo, allo scopo di evitare fenomeni di “sovrapposizione” tra i due. Sul punto, correttamente la p.d.l. A.C. n. 726 prevedeva 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 “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»³⁹.

2.7. Vi è da chiedersi se in realtà il controllo della Corte costituzionale ai sensi del novellato art. 71, comma 4, si atteggi in realtà non come un giudizio di ammissibilità ma come un giudizio di legittimità costituzionale di tipo preventivo. Su questo punto il testo dovrebbe risultare indubbiamente più chiaro.

Peraltro, proprio la chiara introduzione di un tale strumento appare auspicabile, sia allo scopo di evitare votazioni popolari “inutili”⁴⁰, sia perché, come accennato, per le leggi approvate in sede referendaria sarebbe arduo configurare un rinvio del Presidente della Repubblica ai sensi dell’art. 74 Cost.

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. Né il giudizio preventivo impedisce o limita il sindacato successivo della Corte⁴¹.

Certo, si tratta di una competenza della Corte costituzionale alquanto peculiare, consistendo in uno scrutinio “a tutto tondo” su un testo che ancora non è qualificabile come una proposta di legge, non essendo stata presentata alle Camere.

Come si è accennato, poi, il sindacato della Corte anche sulla legge parlamentare appare discutibile e, nella logica del d.d.l. A.S. n. 1089, fuori asse.

³⁸ Ulteriori problemi suscita la problematica dell’eventuale adeguamento della copertura finanziaria, per le ragioni indicate nel testo. Sul punto, si potrebbe ipotizzare un ruolo dell’Ufficio parlamentare di bilancio, come prefigurato, in particolare da C. PINELLI, *Referendum propositivo*, cit., p. 4.

³⁹ Camera dei deputati-Senato della Repubblica, XIII legislatura, Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, 25 settembre 1997, seduta n. 59, res. sten., p. 2471.

⁴⁰ M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., p. 207.

⁴¹ M. LUCIANI, *Audizione*, cit., p. 3.

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

Infine, riprendendo un interrogativo posto nel *Dossier* dei Servizi studi di Camera e Senato⁴², 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).

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

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

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

Peraltro, quella fatta propria dal testo in esame non è l'unica soluzione possibile: infatti, si sarebbe potuta valutare la proposta di un abbassamento del *quorum* di partecipazione avendo come riferimento i votanti alle ultime elezioni della Camera⁴³. In questo senso la p.d.l. 726 mutuava 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»⁴⁴.

Ovviamente la previsione contenuta nello Statuto toscano non è l'unica astrattamente ipotizzabile. Tuttavia, come è stato giustamente affermato, quella fatta propria dal d.d.l. A.S. n. 1089 «sconta una notevole dote di arbitrarietà e comunque non soddisfa le giuste preoccupazioni originarie dei costituenti che [...] non vollero che una piccola ma organizzata minoranza potesse condizionare scelte

⁴² Camera dei deputati-Senato della Repubblica, Servizi studi, *Iniziativa legislativa popolare e referendum*, cit., p. 15.

⁴³ In dottrina, A. BARBERA, A. MORRONE, *La repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 245 ss.

⁴⁴ 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.

impegnative per la generalità dei cittadini»; viceversa, l'altra è «commisurata a dati oggettivi ed è capace di adeguarsi alle trasformazioni dei comportamenti di voto»⁴⁵.

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

2.10. Alla stregua di quanto previsto dal novellato art. 71, comma 6, Cost., rimane cruciale il ruolo della futura legge ordinaria, che dovrà disciplinare alcuni rilevanti profili non toccati dalla novella costituzionale.

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

Il limite massimo è un requisito decisivo per la praticabilità stessa dell'istituto referendario, anche perché non si può sottovalutare il rischio di un ricorso eccessivo a tale strumento di democrazia diretta. Uno dei punti più delicato sarà come “selezionare” le proposte entro un determinato lasso di tempo.

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

Ciò detto, alla legge attuativa, che dovrà essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera⁴⁶, sono demandati contenuti rilevanti, a cominciare dall'individuazione delle competenze dell'organo terzo che, oltre a pronunciarsi sul carattere formale o meno delle modifiche introdotte alla proposta di iniziativa popolare, dovrebbe, con ogni probabilità effettuare anche un controllo quantomeno sulle firme e, forse, sulla denominazione del quesito (non essendo scontato che essa 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 ulteriori profili rispetto a quelli indicati nel novellato art. 71, comma 6, Cost., che per quanto attiene all'iniziativa popolare presentata da cinquantamila elettori e al *referendum* abrogativo, sono contenuti nella l. 352/1970.

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

⁴⁵ M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., p. 576.

⁴⁶ Previsione, questa, ormai cui il legislatore costituzionale ricorre con una certa frequenza nel più recente periodo, così da porre l'interrogativo dell'opportunità di istituire nel nostro ordinamento la categoria delle leggi organiche.

della fine anche naturale della legislatura⁴⁷, la tempistica dell'indizione delle consultazioni popolari⁴⁸, i limiti alla riproposizione del *referendum* (qualora l'approvazione della legge sia respinta e il Parlamento non abbia approvato alcuna proposta alternativa).

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

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

2.11. 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"⁴⁹ derivante dal *referendum*. Dalla giurisprudenza costituzionale relativa al *referendum* abrogativo si ricava in primo luogo (ord. 9/1997), che, come anticipato (n. 2.3.), nel caso di ripristino da parte del Parlamento di una legge abrogata dal corpo elettorale, il Comitato promotore del *referendum* non può sollevare conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato dopo la conclusione del procedimento referendario, poiché la conseguente assimilazione ad un "potere dello Stato" non si traduce nella costituzione di un organo di permanente controllo, bensì trova il suo naturale limite nella conclusione del procedimento referendario. Tuttavia, tale difetto di legittimazione si accompagna in tale pronuncia, in linea con alcuni precedenti (sent. 468/1990; 33/1993), all'affermazione secondo la quale «la normativa successivamente emanata dal legislatore è pur sempre soggetta all'ordinario sindacato di legittimità costituzionale, e quindi permane comunque la possibilità di un controllo di questa Corte in ordine all'osservanza – da parte del legislatore stesso – dei limiti relativi al dedotto divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare», pur non chiarendo i limiti temporali di detto divieto né la nozione stessa di "ripristino" formale o sostanziale⁵⁰.

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

⁴⁷ Per quanto riguarda i *referendum* abrogativi, cfr. l'art. 31 della l. 352/1970, ai sensi del quale non può essere depositata richiesta di *referendum* nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione di una delle Camere medesime.

⁴⁸ 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).

⁴⁹ Parafrasando una locuzione di A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, Giuffrè, 1977.

⁵⁰ 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.

ripristinatoria di una abrogata da un *referendum* abrogativo, peraltro con alcune importanti precisazioni⁵¹.

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»⁵²;

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)»⁵³;

3) che la normativa ripristinatoria è tale nella misura in cui introduca «una nuova disciplina della materia, “senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina normativa preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti” (sentenza n. 68 del 1978), in palese contrasto, quindi, con l'intento perseguito mediante il *referendum* abrogativo. Né può ritenersi che sussistano le condizioni tali da giustificare il superamento del predetto divieto di ripristino, tenuto conto del brevissimo lasso di tempo intercorso fra la pubblicazione dell'esito della consultazione referendaria e l'adozione della nuova normativa (23 giorni), ora oggetto di giudizio, nel quale peraltro non si è verificato nessun mutamento idoneo a legittimare la reintroduzione della disciplina abrogata»⁵⁴.

Si può legittimamente discutere se e in quale misura queste indicazioni possano essere estese, in tutto o in parte⁵⁵, al nuovo progettato istituto. In ogni caso, la giurisprudenza sopra riportata è stata criticata da una autorevole dottrina che ha evidenziato l'assenza di un robusto fondamento, anche alla stregua dell'art. 70 Cost., che giustifichi il superamento della tesi del parallelismo tra le due fonti, quella legislativa e quella espressione del *referendum*, venuta meno la quale, come si è stato osservato, si darebbe luogo alla 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)»⁵⁶.

Peraltro, anche nel dibattito in seno alla Camera sulla proposta di legge in esame 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!)⁵⁷, sul presupposto, in sé corretto, che «i costituenti non hanno disegnato due diverse forme di democrazia», per cui «non vi è di questa ipotesi la minima traccia nel testo della Costituzione, nella quale, anzi, l'art. 1 conferma

⁵¹ 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.

⁵² *Considerato in diritto*, n. 5.2.2.

⁵³ *Considerato in diritto*, *ivi*.

⁵⁴ *Considerato in diritto*, *ivi*.

⁵⁵ 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).

⁵⁶ M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., p. 663.

⁵⁷ 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.

l'assoggettamento della volontà popolare a vincolo costituzionale e – quindi – l'inesistenza di un suo primato sulla volontà della rappresentanza»⁵⁸.

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).

⁵⁸ M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., p. 673.