

***L'iniziativa popolare legislativo-referendaria: considerazioni a prima lettura
sulla proposta di revisione costituzionale***

Intervento alla Tavola Rotonda AIC, "Iniziativa legislativa e *referendum*, le proposte di revisione costituzionale", Roma, 1° marzo 2019

di **Giulio M. Salerno**, Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Macerata

Sommario: 1. Premessa. – 2. Una sintetica ricostruzione, mediante uno schema "a blocchi", del nuovo istituto di partecipazione popolare. – 3. Su specifici profili problematici che potrebbero determinarsi in sede applicativa. – 3. Su alcune questioni di politica costituzionale, soprattutto circa i principi di struttura dell'ordinamento.

1. Premessa

La recentissima approvazione in prima lettura - avvenuta il 21 febbraio ultimo scorso da parte della Camera dei deputati - del disegno di legge costituzionale "in materia di iniziativa legislativa popolare e di *referendum*" (vedi A.S. 1089), e le rilevanti modifiche apportate quasi repentinamente dall'Assemblea al testo scaturito dai lavori in Commissione, impongono in questa sede di limitarsi ad alcune considerazioni di carattere preliminare, per così dire a prima lettura. E ciò, anche tenuto conto del fatto che non pochi aspetti dell'assetto giuridico che dovesse scaturire dall'approvazione definitiva della proposta di revisione costituzionale qui in esame, sarebbero poi destinati ad essere compiutamente precisati – e dunque effettivamente definiti – da una successiva e necessaria legge ordinaria da approvarsi a maggioranza assoluta ai sensi del riformato art. 71, sesto comma.

Anzi, la peculiare rilevanza dell'appena citata legge ordinaria di attuazione risulta evidente dalla particolare connotazione procedurale ad essa attribuita nel progetto di riforma, potendo dunque essere qualificata come una fonte rinforzata destinataria di una riserva di competenza costituzionalmente garantita proprio in relazione al nuovo istituto di partecipazione popolare che si intende inserire nella trama costituzionale delle "forme e modalità di esercizio" della sovranità richiamate, in via generale, dall'art. 1 Cost. Sicché siffatta legge rinforzata di attuazione deve nettamente distinguersi rispetto alla legge già vigente in tema di iniziativa legislativa popolare e di *referendum*, con la conseguenza che, ad esempio, nell'attuazione del nuovo istituto sarebbe da ritenersi precluso qualunque ricorso in via analogica alle disposizioni che la legge n. 352/1970 detta

in relazione agli istituti di democrazia diretta previsti nella Costituzione sulla base (dell'accolta interpretazione estensiva, come noto) della riserva di legge posta nell'art. 75, ultimo comma, Cost.

In altri termini, al di là di alcuni profili in cui si scorge una qualche prospettiva di assimilazione procedimentale (più esattamente, a somiglianza di quanto si prevede per il nuovo istituto, circa le medesime condizioni poste per il *quorum* deliberativo, e circa la possibile anticipazione del giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo dopo la raccolta di almeno 200.000 sottoscrizioni, rispettivamente ai sensi del riformato art. 75, comma 4, Cost., e del riformato art. 2, comma 2, legge cost. n. 1/1953), sembra dunque che con il ddl costituzionale in oggetto si intendano separare con decisione i nuovi percorsi della partecipazione popolare attivabili mediante lo strumento della cosiddetta "iniziativa legislativo-referendaria" che si vuole inserire nella Costituzione, rispetto ai procedimenti di democrazia diretta già previsti dalla Costituzione e disciplinati dalle disposizioni legislative adesso vigenti. Come vedremo, tuttavia, tale divaricazione potrebbe poi subire in prassi talune attenuazioni, ad esempio in ordine alle attività di controllo circa i limiti di ammissibilità oppure in relazione alla configurazione degli effetti per così dire consequenziali delle deliberazioni popolari.

Circa la definizione che si è adesso accennata e che qui si preferisce impiegare per sintetizzare il nuovo istituto di partecipazione popolare, ossia "iniziativa popolare legislativo-referendaria", la si ritiene complessivamente corrispondente alla complessiva funzione di rilievo costituzionale che tale istituto dovrebbe assumere secondo il ddl costituzionale in oggetto. Infatti, in estrema sintesi, si tratta di un atto di iniziativa popolare in cui i cittadini sottoscrittori manifestano e concentrano, allo stesso tempo, la volontà di innescare due procedimenti deliberativi tra loro strutturalmente interconnessi ed oggettualmente collegati in quanto relativi alla proposta del medesimo testo normativo di rango legislativo ordinario: in prima istanza, il procedimento di formazione della legge innanzi alle Camere; e conseguentemente, in caso di insuccesso della fase parlamentare, il procedimento referendario innanzi al popolo. Che si tratti, poi, di un unico atto di iniziativa che dà origine ad un procedimento per così dire "sdoppiato" essenzialmente attraverso due fasi deliberative - quella parlamentare e quella referendaria, e di cui la seconda può concludersi con una volontà deliberativa sostitutiva di quella normalmente espressa dalle Camere - è anche testimoniato da quanto indicato nel ddl costituzionale allorché, in relazione alla disciplina legislativa delle modalità attuative, si fa espresso riferimento alla "attuazione dell'iniziativa legislativa esercitata da almeno cinquecentomila elettorali e del relativo *referendum*" (così nel riformato art. 71, sesto comma).

Pertanto, tenendo conto del quadro prescrittivo attualmente disponibile e risultante dalla prima approvazione parlamentare del ddl costituzionale in oggetto, qui si procederà inizialmente a descrivere nelle linee essenziali il complesso svolgimento del nuovo istituto, fornendo una sorta di schema sintetico – quasi un "diagramma a blocchi" - delle distinte fasi in cui si dovrebbe (o potrebbe) articolare l'intero procedimento dell'iniziativa legislativo-referendaria. Successivamente saranno affrontate alcune specifiche questioni problematiche di un qualche rilievo che scaturiscono dalle possibili implicazioni attuative di tale istituto, già precisando che non si toccheranno le tematiche assai delicate relative ai limiti di ammissibilità dell'iniziativa legislativo-referendaria, in quanto esse necessitano di un dettagliato approfondimento che in questa sede non è possibile

svolgere. Infine si passerà all'analisi di alcuni profili più generali di politica costituzionale, concernenti cioè il rapporto tra questo nuovo istituto di partecipazione popolare e i principi che reggono il nostro ordinamento costituzionale, soprattutto – ma non solo - dal punto di vista della forma di governo.

2. Una sintetica ricostruzione, mediante uno schema “a blocchi”, del nuovo istituto di partecipazione popolare.

Passando all'esame dell'articolato procedimento deliberativo che è attivato dal nuovo strumento di partecipazione popolare previsto dal ddl costituzionale in oggetto, la sottoscrizione dell'iniziativa popolare da parte dei cittadini elettori implica, come si è detto sopra, la contemporanea manifestazione di una duplice volontà concernente sia l'iniziativa legislativa in senso stretto, ossia in relazione al procedimento parlamentare, che la richiesta referendaria volta all'espressione della deliberazione popolare, ed avente il medesimo oggetto, cioè il testo normativo in cui è incorporata la cosiddetta “proposta” popolare. Adesso va aggiunto che, in una determinata fase del procedimento e ricorrendo particolari condizioni, la volontà di richiedere il *referendum*, seppure proveniente dai cittadini sottoscrittori, è poi revocabile da parte dei promotori, di coloro cioè che hanno promosso la stessa iniziativa popolare. Inoltre, non può non sottolinearsi la lunghezza complessiva del procedimento, anche se poi spetterà alla legge rinforzata di attuazione dettare la precisa tempistica, ad esempio individuando periodi circoscritti entro i quali procedere alla raccolta delle sottoscrizioni o alla presentazione delle iniziative legislative alle Camere o allo svolgimento delle consultazioni referendarie. Se si dovesse adesso ipotizzare *grosso modo* il tempo necessario per lo svolgimento delle diverse fasi che qui di seguito saranno illustrate, può ragionevolmente dirsi che, dal momento della costituzione del comitato promotore per la predisposizione dell'atto di iniziativa allo svolgimento, si potrebbe giungere all'eventuale *referendum* popolare senz'altro dopo più di due anni, e probabilmente occorrerebbero mediamente almeno tre anni.

Volendo dunque offrire una sorta di descrizione per “blocchi” del procedimento innescato dall'iniziativa dei promotori, può dirsi che quest'ultimo è costituito essenzialmente da quattro subprocedimenti consecutivi, al cui interno si svolgono ulteriori ed eventuali subprocedimenti che possono essere sintetizzati nel seguente modo.

1) Il subprocedimento relativo alla raccolta delle sottoscrizioni. – E' il subprocedimento che dà avvio all'intera procedura e che prende origine – anche sulla base del richiamo esplicito che è fatto ai “promotori” nel riformato art. 71, comma 3, secondo periodo – dall'iniziativa di un gruppo ristretto di cittadini elettori, i promotori. Poiché la disciplina di tale subprocedimento è rimessa alla legge rinforzata di attuazione in relazione anche ad alcuni aspetti assai delicati, quali “il concorso di più proposte di legge di iniziativa popolare” e “il loro numero massimo” (si veda il riformato art. 71, comma 6), tale aspetti potrebbe condizionare anche la fase della raccolta delle sottoscrizioni relative agli atti di iniziativa posti in essere dai promotori.

2) Il subprocedimento relativo al giudizio di ammissibilità del *referendum* – All'interno del subprocedimento relativo alla raccolta delle sottoscrizioni si svolge il giudizio preventivo di “ammissibilità del *referendum*”, così definito secondo quanto indicato nel riformato art. 71, comma 4. Dovrebbe meglio dirsi che si tratta di un giudizio di procedibilità dell'atto di iniziativa

legislativo-referendario, ovvero un giudizio volto a consentire la sottoponibilità dell'iniziativa popolare al procedimento legislativo delle Camere, e che è collegato a predeterminati limiti di legittimità e di ammissibilità (quelli indicati nel riformato art. 71, comma 4) che devono essere rispettati dall'atto che è oggetto della proposta deliberativa. Sulla base del riformato art. 2, comma 3, l. cost. n. 1/1953 (come risultante dal ddl costituzionale in oggetto), il predetto giudizio di "ammissibilità delle richieste" spetta alla Corte costituzionale e va compiuto prima della "presentazione della proposta di legge alle Camere purché siano raccolte almeno duecentomila firme" (vedi il riformato art. 2, comma 4, l. cost. n. 1/1953). Poiché spetta alla legge rinforzata di attuazione disciplinare anche la fase di raccolta delle sottoscrizioni, tale legge potrebbe stabilire, ad esempio, che, durante lo svolgimento del giudizio della Corte, la raccolta debba interrompersi, o, al contrario, che si possa procedere egualmente. Anche da ciò dipenderà, tra l'altro, la durata complessiva dell'intero procedimento.

2.A) Se la Corte costituzionale ritiene che le predette condizioni di procedibilità o sottoponibilità non sono rispettate, la "proposta di legge" non può essere presentata alla Camere e il procedimento di iniziativa popolare legislativo-referendaria deve quindi cessare, senza aver prodotto esito alcuno, né in relazione al procedimento parlamentare, né in ordine al successivo ed eventuale procedimento referendario. Ci potrebbe tuttavia domandare, e su questo si tornerà dopo, se l'iniziativa popolare possa essere egualmente presentata alle Camere ai sensi dell'art. 71, comma 1, Cost., ossia come iniziativa legislativa per così dire ordinaria.

2.B) Se la Corte costituzionale ritiene che le predette condizioni sono rispettate, la "proposta di legge", una volta raccolte almeno cinquecentomila sottoscrizioni di cittadini elettori, può essere presentata alle Camere dai promotori. La legge rinforzata, stabilendo le condizioni di presentazione delle proposte, potrebbe dettare le norme relative, ad esempio, alla Camera cui presentare la proposta ovvero circa la facoltà spettante ai promotori di rinunciare alla presentazione della stessa proposta.

3) Il subprocedimento legislativo parlamentare. - Tale subprocedimento prende avvio con la presentazione ad una Camera (nel ddl costituzionale si parla genericamente di "presentazione alle Camere" ai sensi del riformato art. 2, comma 4, legge cost. n.1953, sicché tale aspetto, come appena detto, appare rimesso alla legge rinforzata di attuazione) dell'atto di iniziativa popolare corredato da almeno 500.000 sottoscrizioni, e deve concludersi entro 18 mesi dalla presentazione. Entro questo termine occorre accertare se il Parlamento abbia approvato o meno la proposta nell'identico testo ovvero apportando delle modifiche; in vero nel ddl costituzionale in oggetto non si individua l'organo competente a compiere tale accertamento; sarà dunque la legge rinforzata di attuazione a determinarlo.

Il subprocedimento legislativo parlamentare può essere ulteriormente dettagliato ipotizzando i seguenti svolgimenti sulla base del modificato art. 71 Cost. e del modificato art. 2, comma 5, della legge cost. 1/1953:

3.A) Le Camere procedono all'approvazione del testo di iniziativa popolare senza apportare alcuna modifica. Interpretando quanto disposto nel modificato art. 71, comma 3, che si riferisce espressamente all'ipotesi in cui le Camere non approvano il testo di iniziativa popolare, deve

dedursi *a contrario* che, nel caso in cui le Camere approvino il medesimo testo contenuto nell'atto di iniziativa popolare, **il referendum non debba essere indetto**. Sembra poi che, conclusosi il procedimento parlamentare con l'approvazione dello stesso testo proposto con l'iniziativa popolare, il procedimento di formazione dell'atto legislativo debba proseguire applicandosi la normale procedura relativa alla promulgazione delle leggi, cioè gli artt. 73 e 74 Cost. Ci si può chiedere, a questo proposito, se, in questa ipotesi, il Capo dello Stato disponga del potere di rinviare siffatta legge alle Camere. Sembra doversi rispondere affermativamente, dato che nel ddl costituzionale non viene prevista alcuna deroga al potere presidenziale di rinvio. Qualora tale potere di rinvio fosse effettivamente esercitato, inoltre, ci si potrebbe domandare se alle Camere sia consentito modificare il testo soltanto con riferimento alle indicazioni presenti nel messaggio del Capo dello Stato, o se sia loro consentito modificare la legge già approvata anche in altre parti. In ogni caso, si potrebbe anche sostenere che mediante l'introduzione delle predette modifiche sarebbe svuotato il nesso di "consustanzialità" tra la proposta popolare e l'atto infine approvato dalle Camere, ovvero che il Parlamento – previa sollecitazione presidenziale - avrebbe operato in frode alla (modificata) Costituzione al fine di impedire lo svolgimento del *referendum*. Tuttavia, non sussistendo alcuna espressa disciplina in tal senso nel ddl costituzionale in oggetto, appare problematico delimitare in via interpretativa l'esercizio di competenze costituzionalmente riconosciute al Capo dello Stato e alle Camere.

3.B) In caso di approvazione parlamentare del testo di iniziativa popolare con l'introduzione di una o più modifiche, si possono verificare alcune ipotesi alternative che qui di seguito sono illustrate.

3.B.1) In base al modificato art. 2, comma 5, secondo periodo, l. cost. n. 1/1953, un cosiddetto "organo terzo" (che sarà individuato dalla legge rinforzata di attuazione) svolge la verifica se le modifiche apportate dalle Camere al testo di iniziativa popolare siano o meno meramente formali. A nostro avviso, la categoria delle "modifiche non meramente formali", per quanto non facilmente definibile in modo del tutto oggettivo, dovrebbe comprendere in sé ogni testo che apporti modifiche che non alterino in modo sostanziale, anche per un singolo aspetto, disposizione o principio, il contenuto prescrittivo originariamente presente nel testo di iniziativa popolare. Sicché dovrebbe tecnicamente parlarsi di "approvazione parlamentare della proposta di iniziativa popolare" con "modifiche non formali" anche quando si tratti di approvazione di un testo del tutto diverso, se non addirittura contrastante ed opposto nel senso prescrittivo rispetto a quello proposto con l'iniziativa popolare.

3.B.1.1.) In base al modificato art. 2, comma 5, primo periodo, l. cost. n. 1/1953, se il predetto "organo terzo" verifica che le modifiche apportate dalle Camere non sono meramente formali, si svolge il successivo giudizio di conformità del testo approvato dalle Camere rispetto al modificato art. 71, quarto comma (cioè, di rispetto degli stessi requisiti di ammissibilità del testo di iniziativa popolare), da parte della Corte costituzionale.

3.B.1.1.1) Sempre in base al modificato primo periodo, comma 5, art. 2, l. cost. n. 1/1953, se il testo approvato dalle Camere con modifiche non formali, supera il predetto giudizio di "conformità" della Corte costituzionale, è data ai promotori la facoltà di rinunciare alla propria

iniziativa legislativa e, conseguentemente, deve ritenersi in base al riformato art. 71, comma 3, secondo periodo, alla connessa richiesta di *referendum*: se questi rinunciano, è sottoposto a promulgazione il testo approvato dalle Camere; **se i promotori non rinunciano, è indetto il referendum sul testo di iniziativa popolare.**

3.B.1.1.2) Se il testo approvato dalle Camere con modifiche non formali non supera il giudizio di “conformità” della Corte costituzionale, anche in assenza di apposita norma nel ddl costituzionale in oggetto, **sembra risultare implicitamente che si debba procedere obbligatoriamente all’indizione del referendum, senza che vi sia possibilità di rinuncia dei promotori**, e ciò in quanto non vi sarebbe un atto legislativo validamente approvato dalle Camere con modifiche non formali. Si estenderebbe quindi a questa ipotesi quanto previsto nel modificato art. 71, comma terzo, Cost., che consente la rinuncia dei promotori al *referendum* soltanto in caso di approvazione parlamentare di una legge “con modifiche non meramente formali”.

3.B.1.2) Se l’organo terzo, invece, verifica che le modifiche apportate dalle Camere al testo di iniziativa popolare sono meramente formali, il testo approvato dalle Camere non dovrebbe essere sottoposta al giudizio di conformità della Corte costituzionale, e dovrebbe quindi essere direttamente sottoposto alla promulgazione. Anche se ciò non è espressamente prescritto nel ddl costituzionale in esame, tale esito dovrebbe discendere dal fatto che il testo in questione è stato già sottoposto – seppure nella versione originaria dell’iniziativa popolare, e che si distingue da quella approvata dalle Camere soltanto per la presenza di “modifiche meramente formali” – al giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale ai sensi del modificato art. 71, quarto comma, Cost.

Inoltre, anche se non è detto espressamente nel ddl costituzionale, ma potendolo desumere *a contrario* dal riformato art. 71, comma 3, secondo periodo (che si riferisce al caso opposto, quello cioè dell’indizione del *referendum* in caso di approvazione parlamentare “con modifiche non meramente formali” della proposta di iniziativa popolare), anche **in questo caso non si procede all’indizione del referendum.**

4) Il subprocedimento referendario. Nei due casi previsti dalle ipotesi sopra indicate, ossia quando le Camere entro diciotto mesi dalla presentazione abbiano approvato la proposta di iniziativa popolare apportando modifiche non meramente formali (cioè, sia quando la proposta parlamentare non abbia superato il giudizio di “conformità” della Corte costituzionale, sia qualora la proposta parlamentare abbia superato il giudizio di conformità della Corte costituzionale ed i promotori non vi abbiano rinunciato), e qualora si sia determinato qualunque altro esito della procedura parlamentare che non consista nell’approvazione della stessa proposta di iniziativa popolare (anche con modifiche meramente formali) sempre entro diciotto mesi dalla presentazione (ad esempio, l’approvazione da parte di una sola Assemblea o nessun atto assembleare di approvazione), si avvia il subprocedimento referendario che inizia con l’indizione del *referendum* sulla sola proposta di legge di iniziativa popolare che aveva raccolto almeno cinquecentomila sottoscrizioni.

In realtà, qualcosa deve aggiungersi circa l’effettivo oggetto del voto popolare. Infatti, sia qualora le Camere abbiano approvato la proposta di iniziativa popolare con modifiche non formali, sia qualora le Camere non abbiano concluso in alcun modo il procedimento legislativo scaturito

dall'iniziativa popolare, il voto popolare è espresso dai cittadini anche tenendo conto - quali diretti termini di confronto, e quindi non soltanto in controtesto - o del testo legislativo nel frattempo approvato dalle Camere, ovvero della normativa legislativa già vigente in quella particolare materia. A conferma di ciò, nel testo riformato dell'art. 71, sesto comma, si prescrive che la legge di attuazione disciplina, tra l'altro, "le modalità per assicurare eguale conoscibilità della proposta di iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente".

4.A) Se la proposta di iniziativa popolare è approvata con il *referendum* (secondo le condizioni previste dal modificato art. 71, terzo comma, Cost.), essa dovrebbe essere soggetta alla promulgazione da parte del Capo dello Stato. Sul punto, in vero, nulla si dice espressamente nel ddl costituzionale, né si introduce apposita deroga al potere presidenziale di promulgazione delle leggi. Né sembra ipotizzabile, trattandosi di situazioni del tutto non comparabili, che la legge rinforzata di attuazione possa prevedere, similmente a quanto avviene attualmente per il *referendum* abrogativo (art. 37, comma 1, l. n. 352/1970), un mero decreto presidenziale che dichiari l'esito legislativo innovativo. Infatti, sarebbe alquanto originale prevedere che un testo normativo possa diventare legge in assenza della promulgazione, solenne dichiarazione presidenziale che ne attesta l'esistenza, attribuendone la volontà allo Stato tutto ed esercitando nel contempo quei controlli indispensabili per verificare per lo meno il rispetto delle procedure previste dalla Costituzione e dalla legge. Una verifica, va aggiunto, che non rientra affatto nel controllo preventivo di "ammissibilità" previsto dal ddl costituzionale e che è stato già compiuto dalla Corte costituzionale. Ed allora ci si deve chiedere se il Capo dello Stato, in questa ipotesi, possa disporre anche del potere di rinviare alle Camere la legge approvata in sede referendaria, chiedendo alle stesse Camere con messaggio motivato di apportare talune modificazioni sulla base di prevalenti esigenze di rilievo costituzionale. Si tratterebbe di un evento che senz'altro aprirebbe scenari conflittuali assai perigliosi per l'ordinamento costituzionale, ma che non sembra potersi escludere in via di principio.

Sul punto, poi, va sottolineata l'infelice formulazione dell'ultimo periodo del riformato terzo comma dell'art. 71, là dove si prescrive che "La proposta approvata dalle Camere è sottoposta a promulgazione se quella soggetta a *referendum* non è approvata.". E' evidente che questa formulazione non prende in considerazione il caso opposto, quello cioè in cui la proposta soggetta a *referendum* sia approvata con il voto popolare. Cosa accadrebbe alla "proposta approvata dalle Camere" in questa ipotesi? Logica vuole che, essendo stata approvata la proposta di iniziativa popolare, la proposta approvata dalle Camere non dovrebbe essere sottoposta alla promulgazione presidenziale, restando per così dire definitivamente interrotto il relativo procedimento di formazione. Ma una tale deroga, rispetto allo svolgersi dell'ordinario procedimento legislativo secondo la disciplina posta dalla Costituzione, non risulta espressamente dal testo del ddl costituzionale in esame. La deroga sarebbe stata invece chiara ed evidente in presenza della seguente formula: "La proposta approvata dalle Camere *non* è sottoposta a promulgazione se quella soggetta a referendum è approvata.", ovvero se si fosse più correttamente prescritto che "La proposta approvata dalle Camere è sottoposta a promulgazione *solo* se quella soggetta a referendum non è approvata." (corsivi nostri). Forse una qualche correzione del testo anche su questo aspetto sarebbe opportuna. Anzi, quanto appena detto induce anche ad un'altra riflessione, ovvero che

dall'approvazione definitiva del ddl costituzionale in oggetto dovrà conseguire anche una robusta modifica delle discipline poste nei regolamenti parlamentari.

4.B) Se l'esito del *referendum* è negativo, in quanto il testo di iniziativa popolare non è approvato perché non è stato raggiunto il prescritto *quorum*, tale testo non è sottoposto alla promulgazione; ciò non è detto espressamente dal ddl costituzionale, ma lo si deduce implicitamente dal riformato art. 71, comma 2, ove si afferma che il *referendum* è indetto per deliberare "l'approvazione" della proposta di legge di iniziativa popolare. E' evidente che, in mancanza dell'approvazione referendaria – avente funzione sostitutiva rispetto a quella parlamentare – non si può procedere alla fase conclusiva del procedimento di formazione della legge, cioè alla promulgazione di quest'ultima. A tal proposito, è ipotizzabile che la legge rinforzata di attuazione possa stabilire, come ulteriore conseguenza e a somiglianza di quanto già previsto per l'esito negativo del *referendum* abrogativo, l'eventuale proibizione di ripresentare la stessa iniziativa popolare per un determinato periodo di tempo.

4.B.1) Nella predetta ipotesi di esito negativo del *referendum*, se le Camere avevano approvato il testo di iniziativa popolare con modifiche non formali, il testo approvato dalle Camere è automaticamente sottoposto a promulgazione ai sensi del riformato art. 71, comma 3, terzo periodo, Cost.; a tal proposito, si può nuovamente riproporre la questione del rinvio alle Camere da parte del Capo dello Stato, ma in tale situazione è evidente che nulla potrebbe opporsi all'esercizio di tale potere.

4.B.2) Infine, sempre nella predetta ipotesi di esito negativo del *referendum* e se le Camere non avevano approvato alcun testo, il procedimento avviato con l'iniziativa popolare legislativo-referendaria termina senza produrre alcun effetto giuridico. Presumibilmente, al fine di sanzionare siffatta conclusione dell'intero procedimento si dovrebbe dare luogo – così come accade in caso di esito negativo del *referendum* abrogativo - ad un apposito decreto presidenziale.

3. Su specifici profili problematici che potrebbero determinarsi in sede applicativa

Innanzitutto, come già accennato, la disciplina della nuova articolazione degli strumenti di partecipazione popolare che si intende introdurre con il ddl costituzionale in oggetto, non è concentrata soltanto nell'arricchita formulazione dell'art.71 Cost., ma scaturisce anche dalla "revisione-integrazione" dell'art. 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1. Si badi bene che quest'ultima legge costituzionale, a seguito delle modifiche derivanti dal ddl costituzionale qui in esame, si presenterà come una legge rivolta a dettare, tra l'altro, anche disposizioni aventi funzione non meramente attuativa, ma propriamente integrativa rispetto al dettato posto nel testo costituzionale in tema di iniziativa legislativo-referendaria, così come risultante dalle modifiche apportate con la medesima legge di rango costituzionale che risulterà dal ddl costituzionale in corso di esame. Quest'ultimo, dunque, qualora fosse conclusivamente approvato, darebbe luogo ad un atto normativo tipicamente qualificabile come "legge di revisione costituzionale", seppure contenente disposizioni destinate a modificare per un verso la Costituzione, e per altro verso una vigente legge costituzionale. Dunque, la disciplina complessivamente introdotta in tema di iniziativa legislativo-referendaria, dovrebbe risultare dalla congiunta presenza delle disposizioni di

rango costituzionale introdotte con un unico atto-fonte e da considerarsi – almeno tendenzialmente – come pari-ordinate. Infatti, è difficile ipotizzare una supposta prevalenza delle disposizioni (innovativamente) presenti nella Costituzione rispetto a quelle (innovativamente) presenti nella legge costituzionale n. 1/1953. Tuttavia la disciplina complessivamente risultante dalle nuove formulazioni prescrittive dell’art. 71 Cost. e della l.cost. n. 1/1953, potrebbe rendere talora necessaria un’opera di interpretazione ricostruttiva ed unitaria del nuovo istituto di partecipazione popolare, sicché, in caso di problemi esegetici, non può escludersi la possibilità di dover dare prevalenza ai principi fondamentali dell’ordine costituzionale primariamente desumibili dal dettato della Costituzione.

Inoltre, sempre prendendo spunto dalla nuova formulazione del riformato art. 71 Cost., vi sono due aspetti che richiedono qualche ulteriore considerazione. Il primo aspetto riguarda i promotori, ed il secondo aspetto il nuovo *quorum* deliberativo. Come sopra ricordato, a differenza dell’iniziativa referendaria ai sensi dell’art. 75 Cost., qui il *referendum* sarebbe, a certe condizioni, anche rinunciabile da parte dei promotori, in relazione – è ragionevole presumerlo – all’entità ed al rilievo delle modifiche che le Camere avrebbero deciso di apportare al testo sottoscritto dai cittadini. La previsione di un tale potere di rinuncia attribuito ai promotori solleva dubbi di non poco momento. Infatti, è evidente che in tal modo i promotori potrebbero assumere il ruolo di “negoziatori” rispetto al determinarsi delle posizioni espresse dalle forze politiche presenti in Parlamento, così smentendo nei fatti l’interpretazione accolta sinora dalla Corte costituzionale circa i promotori come figure soggettive esterne allo Stato-persona, capaci dunque di agire soltanto per tutelare le rispettive attribuzioni nel procedimento di controllo della richiesta referendaria e per salvaguardare la correttezza del complessivo svolgimento del procedimento referendario. Viceversa, il potere di rinuncia qui consentito ne modifica radicalmente la natura, rendendoli soggetti intrinsecamente “interni” al dibattito politico che si svolge in seno alle Aule parlamentari, e quindi capaci di interagire – se non addirittura di interferire – con lo svolgimento del procedimento legislativo, condizionandone lo sviluppo sulla base di considerazioni ed opinioni che essi sarebbero capaci di determinare ed esprimere in piena ed assoluta autonomia e discrezionalità, e quindi senza poter essere in alcun modo né controllati, né autorizzati dai cittadini che hanno precedentemente sottoscritto l’atto di iniziativa popolare. Si tratterebbe, insomma, di un potere di rilievo pubblicistico di particolare incidenza sul procedimento qui in esame, ed esercitabile senza la preventiva definizione di limiti e condizioni da parte dei soggetti titolari del potere di iniziativa costituzionalmente garantito, e senza l’assunzione di responsabilità alcuna nei confronti di questi ultimi. Tanto più che l’esercizio di tale potere di rinuncia avrebbe inevitabilmente effetti direttamente condizionanti sulla forma di governo parlamentare, introducendo anche un fattore di possibile distorsione nei rapporti tra le forze politiche e all’interno delle stesse istituzioni.

Circa il *quorum* deliberativo, poi, nel ddl costituzionale in esame si prevede che la proposta popolare è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi, purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto. Tale previsione, come già accennato, viene estesa anche al *referendum* abrogativo, modificando nel medesimo senso l’art. 75, quarto comma, Cost. e sopprimendo il *quorum* partecipativo adesso vigente, cioè la necessità che partecipino la

maggioranza degli aventi diritto al voto. In tal modo, si intenderebbe “disinnescare” lo strumento dell’astensione che, come noto, più volte è stato artatamente sollecitato ed utilizzato per vanificare l’eventuale esito positivo del *referendum* abrogativo.

Sul punto in esame, si può esprimere qualche dubbio, giacché, tanto più quando si tratta di procedere ad una deliberazione popolare direttamente sostitutiva della volontà legislativa delle Camere, appare incoerente con il significato più essenziale e comune del principio democratico consentire espressamente che, in assenza della partecipazione della maggioranza degli aventi diritto al voto, una così ristretta minoranza di cittadini (ovvero il venticinque per cento più uno) possa determinare un atto legislativo che pone regole innovative giuridicamente vincolanti per la collettività tutta. Sul punto, del resto, si possono richiamare anche le considerazioni che la Corte costituzionale ha formulato in tema di disciplina del voto elettorale, e che non possono non valere per il voto referendario. Secondo la Corte, sono inammissibili le norme che “producono una eccessiva divaricazione tra la composizione dell’organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l’art. 1, secondo comma, Cost.” (così nella sentenza n. 1 del 2014). Parimenti, vanno considerate inammissibili quelle norme che, in assenza di una qualche disposizione che garantisca la presenza di una partecipazione sufficientemente consistente dei cittadini al voto referendario, consentano un’eccessiva divaricazione tra l’esito di una consultazione popolare deliberativa che produce una legge cogente per l’intera collettività, e la volontà espressa soltanto da una quota palesemente minoritaria di cittadini. Si tratta di assicurare una qualche coerenza con un fundamentalissimo principio democratico che altrimenti risulterebbe irrimediabilmente leso da una disciplina di rango costituzionale.

Inoltre, anche dalla predetta sintetica ricostruzione del nuovo istituto di partecipazione popolare, appare evidente che in sede attuativa dovrà essere affrontata con estrema attenzione soprattutto la disciplina delle fasi relative al subprocedimento parlamentare, così come delle fasi inerenti ai controlli di vario tipo innovativamente introdotti. In ogni caso, le predette problematiche potrebbero essere più agevolmente risolte qualora si procedesse ad una più precisa scrittura del ddl costituzionale in oggetto, che coinvolgesse, tra l’altro, anche lo stesso ordine delle nuove disposizioni e la loro rispettiva presenza nel testo costituzionale e nel testo della legge costituzionale. A titolo di esempio, si possono ipotizzare alcuni casi da cui potrebbero scaturire dubbi interpretativi ed applicativi di un qualche peso, e conseguentemente problematiche più o meno incidenti sul buon funzionamento delle istituzioni.

Iniziando dall’ipotesi forse meno perigliosa tra quelle che adesso si espongono, occorre domandarsi se, nel caso in cui il giudizio di ammissibilità, introdotto nel riformato art. 71, comma 4, e che testualmente avrebbe per oggetto il *referendum* eventualmente da indirsi, si concludesse con esito negativo, sarebbe precluso del tutto l’avvio dell’esame parlamentare. Un tale esito appare, a prima vista, scontato, ma nulla è detto nel testo in esame. A tal proposito, si potrebbe invece sostenere che l’iniziativa legislativo-referendaria, se non superasse il vaglio della Consulta,

potrebbe (o dovrebbe) “degradare” a iniziativa legislativa semplice ai sensi del secondo comma dell’art. 71 Cost, e così proseguire nel procedimento parlamentare, nel cui ambito, ad esempio, si potrebbero (o si dovrebbero) far venire meno le disposizioni considerate – preventivamente ed astrattamente – incostituzionali dalla Corte costituzionale. In realtà, anticipando il giudizio della Corte alla fase di raccolta delle sottoscrizioni, si modifica o comunque si integra la finalità del giudizio di ammissibilità. In vero, come detto sopra, si tratta di un giudizio sulla “sottoponibilità” dell’iniziativa legislativa popolare all’esame parlamentare, cioè si introduce un filtro apposto all’attivazione del subprocedimento parlamentare da cui potrà, poi, eventualmente scaturire il subprocedimento referendario. Forse, sarebbe meglio prescrivere che “Non può essere presentata alle Camere una proposta popolare di legge che non rispetta la Costituzione (...)”. Certo, poi, si dovrebbe affrontare un altro problema, quello cioè di riscrivere tale limite limitandolo soltanto alle iniziative legislativo-referendarie e non estendendolo a tutte le iniziative legislative popolari, anche quelle previste nell’attuale secondo comma dell’art. 71, Cost.

In secondo luogo, non va sottovalutata l’eventualità che il procedimento innescato dall’iniziativa legislativo-referendaria si sovrapponga a procedimenti legislativi già in corso. Si ipotizzi, ad esempio, che nella fase che va dalla costituzione del comitato dei promotori alla raccolta delle prime 200.000 sottoscrizioni, sia avviato nelle Camere – ad esempio su iniziativa del Governo o dei parlamentari - il procedimento legislativo sulla stessa materia a cui si riferisce l’iniziativa popolare legislativo-referendaria. Ovvero si pensi al caso, che potrebbe essere ancor più frequente, che su quella stessa materia sia già in corso un procedimento legislativo avviatosi prima dell’inizio della raccolta delle sottoscrizioni, ovvero che una Assemblea abbia già deliberato in proposito. Il principio di autonomia del Parlamento, costituzionalmente garantito, implica che tutti questi procedimenti per così dire “pre-referendari” non possono essere interrotti o modificati dal sopraggiungere del successivo concludersi della raccolta delle sottoscrizioni e dalla conseguente presentazione dell’iniziativa legislativo-referendaria, in quanto è evidente che, dal momento della presentazione alle Camere dell’iniziativa legislativo-referendaria corredata dalla 500.000 sottoscrizioni, soltanto l’attività parlamentare che si attiverà in relazione a tale iniziativa popolare deve essere appositamente regolamentata in coerenza con il nuovo istituto di partecipazione popolare. Ed allora ci si potrebbe trovare di fronte ad una pluralità di procedimenti parlamentari contemporaneamente in corso nella stessa o nell’altra Assemblea sul medesimo argomento: il procedimento legislativo già avviato sulla base di atti di iniziativa per così dire “pre-referendari”; ed il subprocedimento parlamentare avviato a seguito all’iniziativa legislativo-referendaria. Se dal primo procedimento dovesse scaturire l’approvazione definitiva di una legge, quest’ultima non sarebbe in alcun modo “bloccata” dall’avviarsi del procedimento legislativo-referendario su iniziativa popolare, ma sarebbe destinata alla normale promulgazione da parte del Capo dello Stato, per di più potendo temporalmente sovrapporsi con il subprocedimento connesso all’iniziativa popolare legislativo-referendaria. Dal secondo procedimento, a sua volta, potrebbe derivare l’approvazione di un secondo atto legislativo – in ipotesi anche diverso nei contenuti rispetto al primo - che sarebbe invece sottoposto alla complessa procedura di “controllo di promulgabilità” sopra delineata, e che sarebbe promulgabile soltanto qualora il *referendum* avesse esito

conclusivamente negativo. Come si dovrebbero affrontare tali evenienze? E' evidenti che tali effetti sulla coerenza e sull'efficienza dei procedimenti legislativi – e, dunque, sull'efficienza delle istituzioni rappresentative – andrebbero opportunamente evitati mediante opportune prescrizioni da porsi nella legge rinforzata di attuazione o nei regolamenti parlamentari.

Passando ad un terzo esempio, si pensi al caso in cui le Camere approvino la proposta popolare senza apportare alcuna modifica, neppure di carattere formale. Tale fattispecie, a ben vedere, non è appositamente disciplinata dal nuovo art. 71 che nulla dice in proposito. A prima vista, si può ritenere che si dovrebbe procedere automaticamente e senza problema alcuno alla promulgazione della legge (con i problemi sopra evidenziati relativi al possibile rinvio presidenziale). Viceversa, qualche dubbio sorge se si legge il nuovo comma 5 dell'art. 2 l. cost. 1/1953 che così è riformulato: “Spetta altresì alla Corte costituzionale dichiarare, prima dell'eventuale rinuncia dei promotori, che la proposta approvata dalle Camere non può essere sottoposta a promulgazione se non è conforme all'articolo 71, quarto comma, della Costituzione”. Dunque, da questa disposizione risulta che il giudizio preventivo di sottoponibilità a promulgazione, dovrebbe avere per oggetto la proposta approvata dalle Camere con qualunque contenuto, previa la verifica da parte di un organo terzo circa la “sostanzialità” o meno delle modifiche apportate dalle Camera. Insomma, per un verso, entrambi i giudizi sarebbe sempre necessari, anche in caso di nessuna modifica – e, per altro verso, la rinuncia sarebbe sempre possibile.

Ma la seconda soluzione appare evidentemente del tutto illogica e per di più espressamente in contrasto con il riformato art. 71, comma 4, là dove si prevede la rinuncia dei promotori solo in caso di approvazione della proposta popolare da parte delle Camere con modifiche non meramente formali. Soprattutto, il giudizio di promulgabilità della Corte sarebbe del tutto inutile perché esso coinciderebbe con il giudizio di ammissibilità del *referendum* – o meglio di presentabilità dell'iniziativa legislativa alle Camere – cui la proposta popolare è stata già sottoposta; e il giudizio del cosiddetto “organo terzo” circa la rilevanza non formale delle modifiche sarebbe egualmente vano, perché nessuna modifica è stata apportata. In ogni caso, servirebbe – e questo dovrebbe essere indicato nella disciplina di attuazione - che l'organo terzo dichiarasse ufficialmente la coincidenza tra la proposta popolare e l'atto legislativo approvato dalle Camere. Forse, la soluzione del dubbio qui prospettato si ritrova nell'inciso ove si specifica “prima dell'eventuale rinuncia dei promotori”. Questo inciso suggerisce che il giudizio di ammissibilità in questione si dovrebbe verificare solo nel caso di proposta approvata con modifiche non meramente formali, perché soltanto in questo caso il riformato art. 71, comma 3, prevede la rinuncia da parte dei promotori. Viceversa, potrebbe sostenersi che la verifica circa la presenza di modifica non meramente formali sarebbe sempre necessario, mentre invece nella formulazione del riformato art. 2, comma 5, della l.cost. n. 1/1953 tale adempimento è collegato alla “eventuale rinuncia dei promotori”. In ogni caso, una qualche correzione del testo sinora approvato, con finalità chiarificatrici, appare dunque necessaria.

Insomma, soprattutto nella disciplina di attuazione, occorrerà stare ben attenti nel distinguere i diversi profili del nuovo istituto, che in parte sembra rientrare nel *genus* dell'iniziativa legislativa ed in parte configura un'iniziativa legislativa distinta da quella ordinaria, e che si avvia dapprima come un'iniziativa legislativa per poi, a certe condizioni, trasformarsi in una richiesta di *referendum*

popolare. A questo proposito, ci si può chiedere perché non si sia scelta la strada di inserire questo nuovo istituto di partecipazione popolare nell'art. 75 Cost. Presumibilmente, la risposta va trovata nella divaricazione che, come si è detto sopra, si intende tracciare tra i due istituti, divaricazione testimoniata ed anzi rafforzata non solo dalla presenza di due distinte leggi di attuazione, di cui una, quella relativa al nuovo istituto, dovrà essere approvata a maggioranza assoluta, ma anche dalla presenza di una sola tipologia di soggetti dotati dell'iniziativa legislativo-referendaria, ossia i cittadini elettori, escludendosi così i Consigli regionali, che viceversa sono attualmente titolari dell'iniziativa referendaria sia nel caso del *referendum* abrogativo che nel caso del *referendum* costituzionale. Tutto ciò conferma l'intenzione di distanziare nettamente gli istituti referendari vigenti dallo strumento di partecipazione popolare di nuovo conio. E ciò non soltanto nelle modalità di svolgimento, ma anche nel loro rispettivo significato essenziale. In definitiva, mediante il nuovo strumento si intende consentire l'espressione di una volontà popolare alternativa e direttamente sostitutiva rispetto a quella formulata dal Parlamento, a differenza del *referendum* abrogativo che si limita a consentire la formulazione di una volontà popolare meramente correttiva rispetto a quella espressa in passato dai soggetti titolari del potere legislativo.

Ci si può chiedere se da questa divaricazione di senso discenderà, nel concreto svolgimento della prassi, una completa differenziazione del nuovo strumento rispetto, in particolare, al *referendum* abrogativo. Più precisamente, questa domanda non appare priva di significato se si considera che nel nuovo istituto è stata prevista l'introduzione di un giudizio preventivo chiamato con la medesima denominazione – cioè “di ammissibilità” – ed assegnato allo stesso organo, la Corte costituzionale. E' possibile, se non addirittura probabile, che nel sindacato della Corte si giunga ad applicare una logica argomentativa simile o comunque analoga a quella che già guida il sindacato di ammissibilità del *referendum* abrogativo. In particolare, se anche nel testo del riformato art. 71 si parla di ammissibilità della richiesta referendaria, occorre domandarsi se potranno essere estese a questo sindacato le medesime ragioni di inammissibilità collegate ai “valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture o ai temi delle richieste referendarie” dai quali si possono far scaturire “complessi di ragioni di inammissibilità” al di là della lettera del testo costituzionale (si veda la sentenza n. 16 del 1978). Si ricordi, a questo proposito, l'opinione di Crisafulli che mostrò di apprezzare l'individuazione di un “aggancio testuale molto ingegnoso per corroborare un'interpretazione di più largo respiro e logicamente attendibile” (in *Giur.cost.*, 1978). Tra l'altro, a questo proposito, va notato che il riformato art. 2, terzo comma, legge cost. n. 1/1953 fa riferimento all'intero art. 71, e non soltanto ai limiti di ammissibilità previsti nel nuovo quarto comma.

4. Su alcune questioni di politica costituzionale, soprattutto circa i principi di struttura dell'ordinamento

Non ci si certo può meravigliare se il tema del *referendum* collegato all'iniziativa legislativa popolare sia all'ordine del giorno. Nell'ultimo ventennio, in particolare, è stato un tema sempre più ricorrente, sia a livello politico che nella discussione giuridica. Si sono sovrapposti più fattori che, quasi a tenaglia, hanno indotto a considerazioni favorevoli all'introduzione di nuovi strumenti di

partecipazione popolare: la concreta inutilità in prassi di numerosi *referendum* abrogativi; la crisi del processo parlamentare di decisione, che si concentra in alcuni atti e momenti cruciali – come il decreto-legge e la legge di bilancio – ed in cui il contenuto della decisione politica è praticamente sottratto alla volontà propria del Parlamento mediante l’impiego di modalità ripetutamente utilizzate da tutti gli esecutivi che si alternano alla guida del Paese, quali i maxi-emendamenti e la questione di fiducia; la verticalizzazione del processo decisionale, soprattutto a favore del governo, da un lato, e dell’Unione europea, dall’altro lato; la crisi dei soggetti di intermediazione politica, a partire dai partiti.

Per rispondere alla sempre più evidente lontananza dei cittadini dai tradizionali meccanismi istituzionali, è quasi spontaneo allora proporre l’introduzione di innovativi strumenti di attivazione della partecipazione politica dei cittadini, e che si ritengono capaci di dare vita ad una volontà pubblica che si possa sostituire direttamente ed autonomamente al Parlamento considerato “riottoso” ovvero “negligente”. Tuttavia, come insegna l’esperienza e come attestato dalla scienza giuridica, il ricorso a tali soluzioni, se non attentamente costruite, può nascondere insidie o addirittura determinare risultati opposti a quelli desiderati.

A ben vedere, occorre innanzitutto concentrarsi sui fattori che hanno concorso a determinare la debolezza che da tempo attanaglia le istituzioni rappresentative, ed in primo luogo il Parlamento, ed evitare che tali fattori siano ulteriormente aggravati dall’introduzione dei nuovi strumenti di intervento nei procedimenti decisionali pubblici. Occorre cioè occuparsi del decentramento del processo decisionale che, sulle questioni sempre più decisive per la vita collettiva, si è ormai frazionato verso l’alto (l’Unione europea e le istituzioni internazionali e sovranazionali) e verso il basso (a partire dalle Regioni, che, per quanto in modo eterogeneo, dispongono di significative sfere competenziali costituzionalmente rilevanti). Occorre tenere conto della costante, se non crescente, riduzione del consenso popolare verso le istituzioni rappresentative; per non parlare della frammentarietà e della pervasività delle nuove e più moderne modalità di formazione dell’opinione pubblica, che è soggetta sempre più a condizionamenti talora non commendevoli e spesso esercitati da forze scarsamente trasparenti.

E’ allora quasi inevitabile che, in un tale contesto, potrebbero essere presentate iniziative popolari su tematiche dove sia più facile far prevalere gli impulsi contingenti piuttosto che i ragionamenti e la ponderazione (si pensi ai *referendum* sul finanziamento della politica); che si giunga a proporre voti popolari su questioni di dettaglio scambiate per questioni di principio, e dunque giuridicamente inefficaci, ma politicamente molto pervasivi sull’azione dei pubblici poteri (si pensi all’esperienza dei *referendum* in materia di energia nucleare o in tema di ambiente); che il dibattito prodotto dai *referendum* su iniziativa legislativa popolare si svolga in modo da rendere arduo l’accertamento dell’effettiva responsabilità politica delle singole forze in campo (si pensi all’esperienza del *referendum* sull’acqua “pubblica”). E con l’effetto complessivo non solo di deresponsabilizzare i soggetti già presenti nelle istituzioni rappresentative, ma anche di far sviluppare forze esterne a queste ultime, anche vincenti sulle singole questioni referendarie, ma strutturalmente incapaci di convergere nei percorsi della rappresentanza politica e di irrobustirla e vivificarla. L’esito non solo possibile, ma anche probabile, sarebbe l’introduzione di modalità

realmente alternative rispetto alla determinazione dell'indirizzo politico che si realizza nella forma di governo parlamentare a seguito delle elezioni politiche, e la potenziale e costante contrapposizione tra il nuovo strumento e le istituzioni rappresentative che sono legittimate dalla vigente Costituzione.

Del resto, le istituzioni rappresentative sono coinvolte nel nuovo istituto di partecipazione popolare in senso per lo più oppositivo e residuale. Esse, se non si mostreranno favorevoli alle iniziative popolari, saranno facilmente intese come il baluardo della conservazione contro il senso intrinseco, ma inevitabilmente intermittente, puntuale e intrinsecamente disomogeneo, del "mutamento" che sarebbe manifestato da chi impiega lo strumento dell'iniziativa legislativo-referendaria. Per di più, non può sottovalutarsi il tema – senz'altro assai rilevante – del rapporto tra la volontà popolare che sarà di volta in volta legificata mediante il *referendum* su iniziativa legislativa popolare, e la successiva volontà espressa dalle Camere nell'ordinario esercizio delle funzioni legislative, in genere su iniziativa del Governo. Quale volontà dovrebbe considerarsi come costituzionalmente prevalente? Sarebbe possibile applicare l'attuale assetto – escogitato dalla Corte costituzionale dopo non poche difficoltà – secondo cui l'esito referendario sarebbe un tendenziale punto fermo non revocabile dal futuro legislatore, salvo che si verifici una modifica delle condizioni in cui è avvenuta la decisione referendaria? Oppure si giungerà a stabilire un vero e proprio plusvalore democratico dell'esito dell'iniziativa legislativo-referendaria, quasi si trattasse di una sorta di leggi organiche sanzionate dal popolo e modificabili solo con lo stesso procedimento? L'azione legislativa del Parlamento, guidata dal Governo in base al rapporto fiduciario costituzionalmente previsto e garantito, sarebbe inevitabilmente subordinata a quella di volta in volta espressa nelle deliberazioni popolari assunte sulla base dell'iniziativa dei nuovi soggetti effettivamente governanti, ovvero i comitati dei promotori e coloro che essi, più o meno manifestamente, rappresentano?

A ben vedere, l'alternatività dello strumento dell'iniziativa legislativo-referendaria rispetto al canale della rappresentanza non potrà mai divenire vera e propria "sostituibilità" – anche per la lunghezza, la farraginosità e la complessità del procedimento, come sopra si è sopra sinteticamente illustrato -, ma si potrebbe tradurre nell'introduzione di un congegno persistente e ripetuto, capace di produrre a vari livelli e con diversa intensità blocchi, faglie ed interruzioni del processo decisionale delle istituzioni rappresentative, ripetutamente messe alla prova dei procedimenti in questione sino al loro definitivo annichilimento.

La presenza degli strumenti di democrazia diretta negli ordinamenti liberal-democratici è un fatto storico, e sulla compatibilità di questo fenomeno con la democrazia rappresentativa si discute in modo approfondito da almeno un secolo. Può ricordarsi la sessione del 1930 dell'*Institut international de droit public* interamente dedicata a ciò. Sulla posizione espressa dai costituenti può ricordarsi che è prevalsa la volontà di consentire la presenza di alcune forme di *referendum*, essenzialmente come strumenti puntuali di garanzia e dunque come risorse rese disponibili alle minoranze, nel quadro, comunque, di un diffuso timore dello scavalco della democrazia rappresentativa dei partiti. Sull'involuzione e sulla svalutazione del nostro *referendum* abrogativo, è nota la parabola concreta dello strumento, stretto tra il sindacato di ammissibilità a geometria

variabile, e da ultimo le manipolazioni legislative “in frode alla Costituzione” con interventi artatamente coordinati e volti, dapprima, ad impedire la consultazione abrogativa, e, poi, a ripristinare la normativa oggetto della richiesta. Va sottolineata, comunque, la particolare duttilità dimostratasi nell’applicazione pratica: da strumento negativo a pungolo propositivo, da abrogazione puntuale a indicazione di principio o addirittura mezzo per il mutamento del regime politico. E va ricordata la giurisprudenza costituzionale assai elastica sui limiti di ammissibilità. Questi insegnamenti della prassi vanno attentamente considerati.

Quindi, là dove si intendano accrescere le potenzialità della partecipazione popolare mediante l’inserzione di nuovi strumenti, appare opportuno seguire una strada che tenga conto di alcuni essenziali criteri: la non contraddittorietà tra le nuove disposizioni costituzionali, e tra queste e quelle già vigenti; la lungimiranza, soprattutto per impedire un esercizio abusivo del nuovo strumento, e per evitare, ad esempio, che i limiti espliciti siano eccessivamente malleabili e che riemergano prepotentemente i limiti impliciti; la chiarezza e la semplicità della procedura disciplinata da disposizioni univocamente interpretabili; e infine, ma non da ultimo, la coerenza tra i nuovi strumenti di partecipazione popolare, e la stabilità e il buon funzionamento delle istituzioni. A questo proposito, come si è visto prima, quando si prova a tracciare, sulla base della disciplina dettata nel testo sinora approvato, una sorta di schema procedurale, non poco rimane da precisare e da chiarire per evitare *impasse* non facilmente superabili, se non ricorrendo, ad esempio, al conflitto di attribuzione.

Dal punto di vista, poi, dei profili di politica costituzionale, il testo in esame prefigura una soluzione senz’altro incisiva sulla forma di governo e sul processo deliberativo del Parlamento. In particolare, non è previsto un qualche rapporto di incorporazione o almeno di reciproco sostegno tra l’iniziativa popolare e quella parlamentare (a differenza, ad esempio, del *referendum* francese introdotto nel 2008), sicché la legislazione popolare diventerebbe canale direttamente alternativo e sostitutivo rispetto quello parlamentare, alterandosi l’attuale strutturazione costituzionale dei percorsi decisionali democraticamente fondati. In secondo luogo, si lascia aperto ed indeterminato il possibile conflitto tra legge approvata in via referendaria e la successiva legislazione parlamentare. In tal modo, si apre anche la strada allo stallo decisionale: chi dovrebbe prevalere? La volontà che è stata espressa direttamente dal popolo o quella che, in seguito, si forma sullo stesso argomento sulla base dell’indirizzo politico concordato tra governo e parlamento?

In ogni caso, occorre tenere conto delle inevitabili conseguenze che l’esito di un *referendum* favorevole all’iniziativa legislativa popolare e dunque contrario all’ipotesi legislativa sostenuta dal Governo e dalla relativa maggioranza parlamentare, potrebbe avere sulla tenuta del circuito fiduciario. Se tali problemi hanno minore o comunque diverso rilievo, ad esempio, là dove si ricorre a forme di governo direttoriali, assembleari o presidenziali, nella nostra forma di governo parlamentare – ove, si ricordi, è presente anche il potere di scioglimento anticipato attribuito al Capo dello Stato – gli effetti di instabilità potrebbero essere assai più gravi e radicali. In terzo luogo, occorrerebbe stabilire vere e proprie zone franche dall’iniziativa popolare legislativo-referendaria, soprattutto all’inizio o alla fine della legislatura, quelle fasi cioè in cui, rispettivamente, si determinano gli obiettivi dell’indirizzo politico-legislativo e ci si avvia, con le

nuove elezioni, alla valutazione popolare dell'operato dei parlamentari e del Governo sostenuto dalla relativa maggioranza. Il *referendum* su iniziativa legislativa popolare che si svolgesse in prossimità delle elezioni avrebbe un effetto certo indiretto, ma assai penetrante sul giudizio popolare in corso di formazione.

Ci si può chiedere, allora, se vi siano canoni costituzionali che vincolano o condizionano l'inserzione di nuovi strumenti di partecipazione popolare ai procedimenti di decisione pubblica. La Costituzione (a differenza di altri testi costituzionali) non specifica come debba svolgersi la sovranità popolare, ma rinvia espressamente a sé stessa, subordinando sia "le forme" che "i limiti" dell'esercizio della sovranità popolare alla legalità costituzionale. La revisione costituzionale che ridefinisce le forme di esercizio della sovranità popolare e ne stabilisce i limiti, in ogni caso, non può non incontrare i canoni dichiarati o considerati come principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. Ad esempio, la forma repubblicana, così come l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, al pari dello stesso principio democratico stesso, rappresentano senz'altro limiti invalicabili anche per il legislatore costituzionale che interviene in materia di sovranità. E quest'ultimo principio, se vale in materia elettorale, ancor di più deve valere nella disciplina delle forme referendarie.

Esistono poi dei "principi di struttura" che vanno considerati anche quando si intendano inserire nuovi strumenti di partecipazione popolare, e la cui tenuta è indispensabile per il corretto funzionamento del sistema istituzionale. Insomma, non può negarsi che esiste un canone fondamentale di efficienza costituzionale di cui si deve tener conto nel momento in cui si procede alle revisioni costituzionali. Possono richiamarsi, a questo proposito, le parole della Corte costituzionale, che nella sentenza n. 199 del 2012 (dopo il *referendum* sull'affidamento diretto dei servizi pubblici locali), circa il vincolo derivante dall'abrogazione referendaria, ha sottolineato la necessità di operare "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". Quindi, ne risulta confermato che alcuni essenziali principi di struttura vanno assicurati allorché è in discussione la partecipazione popolare: per un verso, la coerenza con la forma di governo, al fine di assicurare il libero e corretto svolgimento del governo parlamentare; per altro verso, il libero e corretto dispiegamento delle istituzioni della rappresentanza politica. Questi sono i cardini del nostro attuale sistema politico-istituzionale. Diversamente, si prospetterebbe il ribaltamento di ruolo tra popolo e istituzioni, e non si rinvigorebbe ma, al contrario, si indebolirebbe ulteriormente la democrazia rappresentativa. Senza tenere conto del fatto che la nostra forma di governo parlamentare è già di per sé stessa debole, sfilacciata, scarsamente capace – per come è strutturata - di affrontare adeguatamente le sfide della contemporaneità, sia in relazione alle questioni interne, che sul versante europeo ed internazionale. In definitiva, allorché si intendono avviare revisioni costituzionali relative alle forme di esercizio della sovranità è consigliabile particolare cautela e soprattutto occorre procedere, anche o almeno parallelamente, al contemporaneo rafforzamento del principio democratico nel suo complesso, attraverso modifiche ed interventi che consentano alle istituzioni rappresentative di essere davvero il centro decisionale effettivo del nostro Paese sulla base ed in corrispondenza alla volontà popolare.

