

**MASSIMO LUCIANI**

**(FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA - UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA - LA  
SAPIENZA)**

\* \* \* \* \*

*Audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica -  
13 marzo 2019*

**Premessa.-** Si moltiplicano, in questi giorni, le iniziative di discussione sulla proposta di introdurre nel nostro ordinamento l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare indiretta. Ho l'onore d'essere chiamato a dirne, oggi, innanzi la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica. Quale traccia della mia audizione, tuttavia, ritengo di dover produrre il testo di un recentissimo intervento a un Seminario dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, integrato con alcune riflessioni svolte in un immediatamente successivo Seminario presso l'Università di Roma Tre, al quale non potrei aggiungere o sottrarre alcunché. Confido che non sia ritenuto inopportuno.

Ho provveduto, peraltro, a eliminare alcune righe introduttive, prive d'interesse per i lavori parlamentari. E segnalo che, mentre i primi paragrafi contengono alcune riflessioni d'ordine più generale sugli istituti di democrazia partecipativa, è nei parr. 3 e 4 che si concentrano le considerazioni strettamente concernenti il testo della proposta oggi in discussione.

**1.-** Siamo di fronte a una proposta di revisione costituzionale che, pur essendo puntuale e non essendo afflitta dal male del gigantismo, incide in un nodo essenziale della nostra forma di governo e del nostro sistema politico. Oltretutto, se è certamente vero che più riforme costituzionali puntuali sono cosa diversa da una sola macro-riforma, non è meno vero che (tacendo di altre ipotesi di revisione pur di recente prospettate dal Ministro per le riforme) se mettiamo assieme questa proposta, quella della drastica riduzione del numero dei parlamentari (che si vorrebbe far scendere sotto la soglia, da più parti e da molto tempo giustamente ritenuta ragionevole e non superabile, di 500 deputati e 250 senatori) e quella di attuare l'art. 116 della Costituzione, riconoscendo significative forme di autonomia ad alcune importanti Regioni (risultato, questo, che non richiede il passaggio per l'art. 138 Cost., ma che comunque ha un'ovvia caratura costituzionale), è chiaro che ci si profila un disegno

assai complesso, che merita un vaglio unitario nonostante la separatezza dei suoi singoli spezzoni, i cui pregi e difetti non possono essere apprezzati separatamente.

Il complesso disegno di cui stiamo dicendo ha fatto temere a molti il rischio di una deriva antiparlamentare e non è affatto il caso di sottovalutare questi timori, che talora sono il frutto di un'avversione politica per le parti proponenti il disegno, ma talaltra sono il risultato di un ragionamento attento e pensoso degli equilibri complessivi della forma di governo e del sistema politico. I timori vanno dunque presi sul serio e possono essere dissipati solo se le singole proposte sono ricondotte a una ragionevole coerenza con l'impianto rappresentativo della nostra forma di governo.

2.- L'impianto rappresentativo, appunto. Che questo caratterizzi il nostro sistema istituzionale si potrebbe ritenere, a un esame disattento, non vincolante: se siamo in sede di revisione della Costituzione, quali ostacoli si frapporterebbero al suo rovesciamento? Sarebbe un'osservazione assai discutibile. Lo sarebbe perché il fondamento rappresentativo appare un tratto caratterizzante essenziale del nostro assetto costituzionale, in quanto tale sottratto alla disponibilità del legislatore di revisione. E lo sarebbe anche - e forse soprattutto - perché le forme di Stato e di governo contemporanee hanno un vero e proprio "destino rappresentativo". Sin dall'inizio la rappresentanza è stato lo strumento per impedire alla società borghese di dissolversi sotto la spinta della competizione e dell'individualismo: oggi essa eroga questa prestazione in modo ancor più decisivo.

La rappresentanza non è un *second best*, qualcosa di cui ci si debba accontentare *faute de mieux* (perché non ci sono più le condizioni materiali in cui fiorì la democrazia dell'*agora*) ma è la modalità di organizzazione del potere politico meglio corrispondente alla complessità sociale, all'esigenza di stabilità del sistema istituzionale, alla necessità di contemperare potere e diritti, prerogative della maggioranza e spazi di autonomia delle minoranze.

È in riferimento al paradigma rappresentativo che dobbiamo valutare l'ipotesi di introdurre una forma di iniziativa popolare indiretta (ché di questo si tratta, invero, e non di semplice ipotesi di "referendum propositivo", come erroneamente affermano gli stessi proponenti). Dobbiamo valutare, cioè (e riprendo un'immagine a me cara), se i

rami partecipativi che innestiamo sul tronco rappresentativo siano geneticamente compatibili e non mettano a rischio la salute della pianta. Quel che deve essere chiaro, comunque, è che ciò che si propone di introdurre è un istituto non della democrazia diretta, ma della democrazia partecipativa, che ha senso di esistere proprio e *solo* entro una cornice rappresentativa.

Da anni vado combattendo una evidentemente inutile battaglia contro l'abusiva qualificazione dei *referendum* come istituti di democrazia diretta (e non di "democrazia partecipativa"), ma continuo a essere convinto che, fermo restando che gli usi linguistici seguono percorsi determinati da convenzioni sociali che sarebbe velleitario pretendere di governare, almeno in sede scientifica si dovrebbe essere più precisi. Parlare di istituti di democrazia diretta significa evocare una realtà che non è quella del *referendum* (e men che meno lo è del *referendum* che s'innesta nel procedimento attivato dall'iniziativa popolare). Diretta è la democrazia che non contempla mediazioni, nella quale la decisione popolare è propriamente im-mediata; è la democrazia nella quale regna l'*isegoria* e - dunque - tutti i cittadini hanno pari diritto di parola e di emendamento (il che spiega anche perché non abbia nulla a che fare con la democrazia diretta la cosiddetta *agora* telematica). Nel *referendum* la mediazione, invece, è presente a ogni passo: nella decisione sull'*an*, sul *quomodo* e sul *quando*, nella strategia della campagna referendaria, nell'interpretazione del voto. Le parole non sono mai innocenti e lo sono ancor meno nel linguaggio del diritto e in particolare in quello del diritto costituzionale, così carico di implicazioni assiologiche. Parlare di "democrazia diretta" e di "istituti di democrazia diretta" in riferimento a oggetti che con tutto questo non hanno nulla da spartire ha un'evidente intenzione evocativa e può facilmente condurre a conclusioni errate sul piano dommatico (come, a me sembra, sono state quelle raggiunte dalla Corte costituzionale nella discutibile sent. n. 199 del 2012, che postulò un effetto vincolante dell'esito referendario dal mai chiarito - perché impossibile da chiarire - ambito temporale e concettuale). L'approssimazione del linguaggio politico, insomma, non dovrebbe mai contaminare quello tecnico-scientifico e lo studioso che continua a parlare del *referendum* come di un istituto di democrazia diretta si assume una grave responsabilità.

3.- Tanto precisato, dico subito che, per quanto mi riguarda, ho sempre manifestato interesse per l'introduzione di istituti di democrazia partecipativa ulteriori rispetto al *referendum* abrogativo. Di questo è evidente la strettoia operativa da cui deve passare: potendo solo abrogare anziché normare positivamente, è solo a prezzo di gravi distorsioni che può funzionare da atto normativo a tutto tondo. Certo, sappiamo bene che *eius est abrogare cuius est condere* e che l'identità concettuale dell'addizione e dell'abrogazione è stata dimostrata a sufficienza dalla nota formula logico-algebrica di Vezio Crisafulli, ma sul piano pratico le cose non sono così semplici. Ben vengano, allora, gli strumenti che evitano le distorsioni.

I sistemi rappresentativi hanno bisogno di elementi dinamizzanti, che impediscano la sclerosi dei meccanismi decisionali e contengano, per quanto è possibile, il fenomeno dell'autoreferenzialità della classe politica. Il *referendum* abrogativo è uno di questi, ma l'iniziativa popolare (diretta o indiretta) può produrre effetti ancor più penetranti proprio a causa della sua capacità di sfuggire alla strettoia della mera abrogazione. Fra l'iniziativa diretta e quella indiretta, peraltro, largamente preferibile appare la seconda, perché prevede un passaggio parlamentare che è perfettamente coerente con la generale logica rappresentativa dell'intero sistema.

Ma il testo oggi approvato dalla Camera in prima lettura disegna una forma di iniziativa popolare indiretta adeguatamente costrutta? Vediamo.

4.- Nel merito della proposta in discussione molto è cambiato, ed è cambiato in meglio: la cancellazione del *referendum* arbitrale (che avrebbe implicato un lacerante scontro fra Parlamento e promotori); l'introduzione di un pur insoddisfacente *quorum*; la previsione del sindacato preventivo di costituzionalità, sono tutti elementi positivi, ma qualcosa in più va indubbiamente fatto. Vediamo, cosa, limitandoci ad alcuni profili che appaiono di maggiore spicco.

*i) Punctum crucis*, come sempre, l'omogeneità. Si tratta di questione trasversale, che riguarda, certo, il *referendum*, ma concerne anche le altre fonti di normazione primaria. In particolare per il decreto legge, dopo l'astratta proclamazione dell'art. 15, comma 3, della l. n. 400 del 1988, l'esigenza dell'omogeneità è stata fatta concretamente valere dalla Corte costituzionale prima folgorando le "norme intruse" nel testo originario dello

stesso decreto legge (sentt. nn. 171 del 2007 e 128 del 2008), poi colpendo quelle introdotte dalla legge di conversione (sent. n. 22 del 2012). Questo rigore si spiega agevolmente. Per quanto riguarda le norme originariamente intrusive, perché il loro discostarsi dalla *ratio* complessiva dell'atto elide (meglio: può elidere) i presupposti della necessità e dell'urgenza. Per quanto riguarda quelle introdotte dalla legge di conversione, perché (questa era e, specie dopo la segnalata pronuncia della Corte, resta la mia opinione) il loro avvento incide in quell'altro (quasi sempre trascurato) presupposto della decretazione d'urgenza che è la straordinarietà.

Le cose vanno diversamente per la legge, la cui disomogeneità non comporta simili drastiche conseguenze. Certo, la prima delle "Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi" dettate dalla circolare del Presidente del Senato del 20 aprile 2001 relativamente agli "aspetti generali dell'atto legislativo" si concretizza proprio nella perentoria affermazione che "*l'atto legislativo disciplina materia omogenea*". Tuttavia, sebbene la disomogeneità della legge possa avere una qualche influenza sull'apprezzamento della sua ragionevolezza, essa non è mai direttamente viziante, né potrebbe esserlo, perché la legge trova in se stessa, nel suo procedimento parlamentare di approvazione, quella "*matrice razionalmente unitaria*" che la Corte costituzionale, con la sent. n. 16 del 1978, ha imposto al *referendum* abrogativo. Il limite dell'omogeneità, dunque, ha senso solo per la legge d'iniziativa popolare, non per la legge parlamentare. Nel testo approvato dalla Camera, però, i due piani si confondono.

Dispone, infatti, il novellato art. 2, comma 5, della l. cost. n. 1 del 1953 che "*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. Prima di tale giudizio, un organo terzo, individuato dalla legge di cui all'articolo 71, sesto comma, della Costituzione, verifica se il testo approvato dalle Camere abbia apportato modifiche non meramente formali alla proposta di iniziativa popolare presentata*". Ora, come è agevole constatare, in questo modo finiscono per estendersi alla legge parlamentare i medesimi limiti che sono imposti alla legge di iniziativa popolare. Sennonché, come si è visto, proprio per quanto riguarda l'omogeneità, farla

assurgere a limite della legge parlamentare non ha senso. Anzi, più in generale, non ha senso assoggettare la legge parlamentare a un controllo preventivo di costituzionalità, come subito vedremo.

In ogni caso, resta sullo sfondo la grande ambiguità di questo (pur necessario) limite a causa della sostanziale indefinibilità del concetto: rispetto a cosa un *quid* può essere qualificato omogeneo? Come si sceglie il punto di vista dal quale coglierne la nozione? Sono domande risalenti, ma sempre rimaste senza risposta, anche nella giurisprudenza costituzionale.

ii) La proposta di legge novella l'art. 2 della l. cost. n. 1 del 1953, fra l'altro inserendovi un terzo comma, a tenor del quale "*Spetta altresì alla Corte costituzionale giudicare sull'ammissibilità delle richieste di referendum di cui all'articolo 71 della Costituzione*". La qualificazione di questo intervento della Corte è palesemente errata, perché non si tratta di un controllo di ammissibilità del *referendum*, bensì di un sindacato di legittimità costituzionale preventivo avente a oggetto l'atto di iniziativa legislativa popolare. Parrebbe che questa barocca formulazione sia imputabile alla necessità di non estendere il sindacato della Corte anche alle iniziative popolari "ordinarie" di cui al *secondo* comma dell'art. 71 Cost. (che, si badi, resterebbero), ma sarebbe stato agevole evitare questa conseguenza semplicemente precisando che la Corte avrebbe dovuto essere chiamata a sindacare solo le iniziative di cui al *terzo* comma dell'art. 71 Cost.

Al di là di queste considerazioni dommatiche, comunque, va detto che la previsione del sindacato preventivo di costituzionalità è più che condivisibile, perché intende evitare un grave imbarazzo alla Corte costituzionale, che - certo - potrebbe sempre sindacare successivamente la legge di iniziativa popolare, ma ovviamente avrebbe comprensibili scrupoli a collidere con il voto popolare.

Le obiezioni che si fanno a questa previsione non mi sembrano convincenti. Non quella che si tratterebbe di un tipo di sindacato eccentrico rispetto a quelli attualmente previsti nel nostro ordinamento: si sta riformando la Costituzione, sicché una novità non può essere oggetto di critica semplicemente perché... è una novità. Non quella che la Corte costituzionale dovrebbe fare una sorta di sforzo di fantasia per prospettarsi tutti i possibili vizi di costituzionalità: è esattamente quel che sempre accade nei sistemi a

controllo astratto e preventivo di costituzionalità, sicché non v'è alcuna ragione di sorprendersene. Non quella che il sindacato preventivo darebbe alla proposta popolare una patente di costituzionalità: non è e non può essere così, perché (pur con tutte le segnalate difficoltà pratiche, per la Corte, di contrapporsi al voto popolare) la legge d'iniziativa popolare potrebbe sempre essere contestata sia in via incidentale che principale e - come è noto - il sindacato astratto di costituzionalità non può mai identificare tutti i profili di vizio di una norma, che emergono solo in sede di sindacato concreto. Non quella che il sindacato di ammissibilità del *referendum* abrogativo, condotto dalla nostra Corte costituzionale, per quanto si sia esteso, non ha mai finito per coincidere con un controllo di costituzionalità anticipato: anzitutto, la Corte, al di là delle dichiarazioni di principio, sovente ha fatto esattamente questo; in secondo luogo, come abbiamo visto, qui siamo di fronte a una forma di controllo che non ha per oggetto le richieste di *referendum*, bensì l'atto di iniziativa popolare.

Semmai, la vera criticità sta nella previsione che si anticipi il controllo di costituzionalità anche sulla legge di derivazione parlamentare. A parte quanto s'è già detto sull'omogeneità, nel caso della legge parlamentare la *ratio* stessa dell'anticipazione viene meno, perché non v'è alcuna necessità di mettere la Corte costituzionale al riparo da un confronto immediato con l'esito del voto popolare. Né ha senso la disparità di trattamento fra leggi, parimenti parlamentari, in ragione del fatto estrinseco che l'una consegua a un'iniziativa "rafforzata" e l'altra no (si trattasse pure di un'iniziativa popolare "ordinaria").

iii) Il *quorum*, come ho accennato, è una novità positiva rispetto al testo iniziale della proposta, ma sembra ancora insufficiente. Al di là della sua singolare conformazione (lo si prevede, evidentemente, per assicurare una seria partecipazione popolare, ma non lo si costruisce come *quorum* strutturale), a me sembra ch'esso corrisponda alla capacità di mobilitazione di forze politiche saldamente radicate nell'opinione pubblica e che stanno attorno al 30% (per molte iniziative, invero, si può immaginare un sostanziale disinteresse della maggioranza dell'elettorato). Troverei miglior soluzione il suo ancoraggio al *turnout* elettorale nelle ultime consultazioni politiche: si potrebbe computare il livello di partecipazione - poniamo - delle ultime tre tornate elettorali, traendone una media e stabilendo la soglia al 50%+1 di tale media. Questo numero

potrebbe essere indicato in Costituzione e sarebbe affidabile anche in concreto, perché sarebbe agganciato a una serie storica non effimera della partecipazione popolare. In tal modo si verrebbe incontro alle obiezioni sia di chi diffida delle soglie astratte, sia di chi contesta le soglie altalenanti, destinate a mutare a ogni legislatura.

iv) È delicatissima la questione della sovrapposizione e del numero massimo delle proposte di iniziativa popolare. Si tratta di un nodo problematico il cui scioglimento non può essere lasciato in alcun modo alla legge di attuazione, come invece prevede la proposta qui in commento. Basta una considerazione di mero buon senso per intenderlo: se il numero massimo di proposte di iniziativa popolare indiretta fosse di due all'anno o addirittura per legislatura, la revisione turberebbe poco il funzionamento degli ordinari meccanismi della decisione rappresentativa, ma se il numero massimo fosse (poniamo per assurdo) di mille, quei meccanismi sarebbe letteralmente ribaltati. Un simile ramo partecipativo innestato sul tronco rappresentativo sarebbe davvero un corpo estraneo, e la pianta tutta intera ne sarebbe ammalorata.

v) Altro profilo di insufficienza della proposta riguarda la previsione relativa al coinvolgimento dei promotori nel procedimento di identificazione della copertura dei costi. Il nuovo comma 6 dell'art. 71 Cost., infatti, dispone che con la legge di attuazione sono disciplinate anche *“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”*. Ora, questa previsione fa pensare a una sorta di negoziazione fra Camere e promotori, ma se così fosse il relativo procedimento, incidendo direttamente nel funzionamento dei meccanismi della rappresentanza, non potrebbe mai essere *totalmente* abbandonato alla legge di attuazione.

Per quanto mi riguarda, tale è la delicatezza del tema che una maggiore precisione sarebbe doverosa. Alla legge di attuazione, semmai, si potrebbe lasciare l'indicazione degli organi e delle sedi della negoziazione, e a tal proposito si potrebbe immaginare che la legge imponga il coinvolgimento dell'Ufficio parlamentare di bilancio, il cui (necessario) potenziamento potrebbe essere ancorato anche all'esigenza di far fronte a questo delicato compito. Qui, anzi, tornerebbe utile la creazione di quell'Ufficio governativo di bilancio che abbiamo proposto nell'ambito di una ricerca curata da Italiadecide e che sarebbe uno strumento indispensabile per offrire a tutti i Ministeri un



quadro delle grandezze economico-finanziarie controllabile da tutte le amministrazioni e non affidato soltanto al MEF e alla RGS.

vi) Sempre il nuovo comma 6 dell'art. 71 introduce la previsione della “*eguale conoscibilità della proposta di iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere*”. Commendevole scrupolo di trasparenza e di completezza informativa, verrebbe da dire, ma è agevole osservare che in questo modo, probabilmente, si finisce per far rientrare dalla porta quel *referendum* arbitrato (fra Parlamento e promotori) che era stato cacciato dalla finestra. Perché assicurare questa pari conoscenza, infatti, se il voto a *favore* della proposta popolare non fosse anche un voto *contro* la legge parlamentare?

Certo, si potrebbe obiettare che, al di là d'ogni previsione relativa alla sua pubblicità, la legge parlamentare resterebbe comunque sullo sfondo, sicché il voto popolare finirebbe comunque per risolvere un dissidio fra promotori e Parlamento. In realtà, *qualunque* consultazione popolare può caricarsi di valenza conflittuale nei confronti delle assemblee rappresentative, ma è evidente che la misura del conflitto varia in ragione della sua disciplina formale. E qui non si tratta di depurare il voto popolare d'ogni potenzialità conflittuale (il che sarebbe impossibile), ma semplicemente di ridurre il conflitto a una misura accettabile e tale da non mettere a rischio la stabilità della forma di governo.

vii) Alla legge di attuazione è affidata anche la determinazione dell'“organo terzo” cui spetta verificare la presenza di modifiche “*non meramente formali*”, da parte parlamentare, del testo popolare. Anche questo è tema troppo delicato per essere *totalmente* lasciato alla legge di attuazione, specie ora che (al contrario di quanto accadeva al momento dell'approvazione della Costituzione, che poteva permettersi d'essere più evasiva) abbiamo una pluridecennale esperienza di funzionamento dell'Ufficio centrale per il *referendum*. Sarebbe più corretto, a mio avviso, menzionarlo espressamente, ovvero, se non si vuole appesantire la Costituzione di nuovi organi di rilevanza costituzionale, stabilire che la relativa attribuzione è confidata al medesimo organo competente a valutare la legittimità delle richieste di *referendum* abrogativo.

Quel che più conta, però, è che il riferimento alle modifiche “*non meramente formali*” costituisce un sicuro progresso rispetto al testo originario della proposta, il quale comportava l'assurda conseguenza che anche la semplice modificazione di una

forma verbale o la sostituzione di un aggettivo avrebbero aperto la porta al voto popolare. Tuttavia, anche questa formula è troppo ampia: sarebbe stato meglio impiegare (in forma speculare) la collaudata formula usata dalla Corte costituzionale sin dalla sent. n. 68 del 1978, allorquando, dovendo stabilire in quali ipotesi si potesse non dar più corso alle operazioni referendarie in ragione della sopravvenienza di una nuova disciplina legislativa, ha dichiarato “*l’illegittimità costituzionale dell’art. 39 della legge 25 maggio 1970, n. 352, 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 complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative*”. Qui, appunto rovesciando questa formulazione, si potrebbe stabilire che al voto popolare si passa quando la legge ha modificato “*i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente*” ovvero “*i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti*”.

viii) Occorre prevedere che la proposta sia redatta in articoli. L’onere di una redazione in articoli, invero, continua a essere imposto per le iniziative legislative popolari “ordinarie” di cui al comma 2 dell’art. 71 Cost. (comma che resta in vigore nella sua versione originaria), ma qui non viene ribadito. Poiché, però si tratta di una forma di iniziativa diversa, mi sembra che sia una lacuna da colmare.

ix) Era inizialmente previsto, ma ora il riferimento è sparito, che la proposta dovesse riguardare una legge “ordinaria”. A mio avviso sarebbe opportuno ripristinare questa precisazione. È vero, infatti, che il nuovo comma 4 dell’art. 71 Cost. sancisce l’inammissibilità del referendum “*se la proposta [...] richiede una procedura o una maggioranza speciale per la sua approvazione*”, ma quella disegnata dall’art. 138 Cost. per le leggi costituzionali o di revisione costituzionale non è una semplice “*procedura [...] speciale*”, bensì una procedura *diversa*, relativa a una non meno *diversa* fonte. Non vorrei che domani ci trovassimo di fronte a qualche capziosa interpretazione di un testo che, comunque, a causa della sua imprecisione, renderebbe astrattamente possibile l’avventura. Non solo: sempre un interprete capzioso (ma non per questo sconfitto in partenza) potrebbe far leva sul fatto che la sparizione, nel corso dei lavori preparatori, del riferimento alla legge (solo) ordinaria sarebbe indice di un’implicita volontà di

allargamento alle leggi costituzionali. Meglio evitare, dunque, il rischio.

x) Punto critico anche il numero delle sottoscrizioni necessarie per l'attivazione del procedimento. Considerata la delicatezza dell'istituto, confermare le 500.000 firme attualmente previste per le richieste di *referendum* abrogativo appare imprudente.

xi) Infine, in via più generale, v'è da chiedersi se non sia necessario un maggiore sforzo di coordinamento (oltre che, come accennato, con l'art. 138 Cost.) con quanto previsto dall'art. 75 Cost. Come accennato, il *referendum* abrogativo, grazie alla tecnica della manipolazione inopinatamente ammessa (e talora sollecitata) dalla Corte costituzionale, ha finito per trasformarsi in uno strumento di addizione, non solo di sottrazione, di contenuti normativi. Parallelamente, il nuovo istituto che si vorrebbe introdurre consentirebbe anche di proporre leggi popolari meramente abrogative. Fra i due istituti si registra, pertanto, una fatale sovrapposizione. Uno sforzo di considerazione complessiva di tutta l'ampia materia che possiamo definire "legislazione popolare", dunque, sarebbe auspicabile.