

Considerazioni sul ddl AS n. 1089, recante *Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*

PROF. MICHELE BELLETTI

**Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico
Università degli Studi di Bologna**

1. In merito al progetto di legge costituzionale, AS 1089, recante *Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, occorre premettere che da più parti si sottolinea la bontà del metodo seguito, in quanto non più volto ad operare riforme organiche dell'intera Parte II della Costituzione o di importanti Titoli di quella, ma volto a modificare di volta in volta singoli istituti.

Invero, se non v'è dubbio che in linea di principio questo metodo sia preferibile, poiché consente di focalizzare l'attenzione sul singolo istituto di volta in volta preso ad esame e non fa correre il rischio di fare opera di sostanziale delegittimazione dell'intero Testo costituzionale, sottoposto allo "stress" di una riforma organica, che rischia di radicalmente "cambiarne i connotati", occorre fare particolare attenzione nel caso di specie.

Per quanto, infatti, si incida in quest'evenienza su soli due articoli della Costituzione (art. 71 e 75), oltre ad incidere sull'art. 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, la riforma in questione non è affatto di scarsa portata e soprattutto non è di limitata incidenza sul complessivo sistema istituzionale. Occorre invero avere una visione organica dell'impatto che questa produce, anche alla luce delle diverse e collegate riforme costituzionali in discussione o che verranno discusse. Non ci si limita in questo caso ad arricchire il catalogo degli istituti di democrazia diretta (con la previsione del c.d. *referendum* propositivo), o a rendere più incisivi istituti di democrazia diretta già esistenti (con la previsione della c.d. iniziativa legislativa rinforzata), si incide invero su uno snodo di centrale rilevanza nel delicato rapporto tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa, trattato con estrema cautela e con estremo senso della misura dal Costituente, che, come è noto, assicurò la prevalenza della seconda, riconoscendo tuttavia un significativo rilievo anche alla prima, ma sempre coerentemente inserita in un contesto sistemico rappresentativo.

La riforma qui in discussione determina invece un rapporto di concorso-contrapposizione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, e di definitiva prevalenza dell'una sull'altra, non già di equilibrato contemperamento-completamento dell'una con l'altra.

Il che è tanto più grave, poiché si condivide qui l'osservazione di chi rileva che “il fondamento rappresentativo appare un tratto caratterizzante essenziale del nostro assetto costituzionale, in quanto tale sottratto alla disponibilità del legislatore di revisione”¹.

Gli istituti di democrazia diretta che si intendono qui introdurre non fungono da stimolo per il legislatore, ma tendono a sostanzialmente sovrastarlo o sostituirlo, con il rischio che si determini la prevalenza della democrazia diretta su quella rappresentativa, non tanto su talune questioni di significativo rilievo per la comunità, quanto sulla concreta attività legislativa di quotidiana spettanza del Parlamento.

Il che non potrà non incidere sulle dinamiche della forma di governo parlamentare, che vuole che l'indirizzo politico venga determinato e realizzato nel circuito Governo-Parlamento, Governo-maggioranza parlamentare, posto che questa “attività legislativa popolare” potrebbe incidere su quello stesso indirizzo politico, anche significativamente modificandolo. Basti pensare, infatti, per limitarsi ad un solo esempio, che non sono escluse dall'odierna procedura le leggi di spesa, che potrebbero dunque incidere sulla manifestazione principale di quell'indirizzo politico, la manovra di bilancio.

Questa contrapposizione potrebbe inoltre determinare conseguenze concrete di carattere sistemico. Che cosa succede se la legge approvata dalla maggioranza parlamentare viene sonoramente bocciata in sede referendaria? Si apre una crisi di governo, se non addirittura il rischio di un'interruzione anticipata della legislatura?

Che cosa succede se la copertura alla legge che comporta spese, approvata in via referendaria, dovesse rivelarsi insufficiente, posto che pare abbastanza evanescente il riferimento alle “modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri” e difficilmente configurabile l'“eventuale adeguamento da parte dei promotori”, che dovranno essere definiti dalla legge di attuazione *ex art. 71, 6° comma?*

¹ Così, cfr., M. LUCIANI, *Audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, nella Seduta n. 71 del 13 marzo 2019, il quale sostiene che “le forme di Stato e di governo contemporanee hanno un vero e proprio *destino rappresentativo*”.

Gli organi rappresentativi subirebbero anche in questo caso le conseguenze negative, con conseguente delegittimazione, di decisioni assunte direttamente da una frazione (anche esigua) del corpo elettorale.

Si rischia di creare una sorta di forma di governo duale-bicefala diretta-rappresentativa, con la conseguenza che, come linearmente rilevava Costantino Mortati, le forme di governo duali sono temporanee, poiché prima o poi uno dei due poteri assume la prevalenza sull'altro. Infatti, il sistema duale sarebbe “proprio di una fase di transizione” e tende a “trasformarsi in regime monistico data la esigenza che non può ad un certo momento non farsi sentire di concentrare e rendere più organica la direzione politica e l'impossibilità di eludere a lungo il problema della titolarità della effettiva sovranità”². Dinamiche che potrebbero riproporsi a fronte di una difficile convivenza tra istanze partecipative e rappresentative.

Nel caso di prevalenza delle istanze della democrazia diretta su quelle rappresentative è evidente che si avrebbe finanche una significativa incidenza, non solo sulla forma di governo, ma anche sulla forma di Stato, poiché verrebbe affievolita la precettività della previsione del 2° comma dell'art. 1 Cost., a tenore del quale “la sovranità appartiene al popolo”, che la esercita tuttavia “nelle forme e nei limiti della Costituzione”, che per il Costituente erano le forme e i limiti della democrazia rappresentativa, o meglio, quelle forme e quei limiti che integravano proprio i limiti alla sovranità che si sostanziano nel convogliare le istanze del corpo elettorale nelle istituzioni per il tramite della rappresentanza e dei partiti di massa.

Si badi bene che questa non è radicale avversione per la democrazia diretta, ma una preoccupazione analoga a quella che insigni studiosi evidenziavano nel passaggio dal sistema liberale al sistema democratico-pluralista³, ovvero il rischio di prevalenza di

² Cfr., C. MORTATI, *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato – Le forme di governo*, Roma, 1965, p. 166.

³ Cfr., G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, 1989, ove pone a raffronto il concetto di rappresentanza nella forma di Stato borghese, con quella degli ordinamenti di democrazia pluralista caratterizzati dalla presenza dei partiti politici, ponendo in luce gli elementi plebiscitari della democrazia di massa, che trovava le sue radici nel dibattito costituente weimariano. Cfr., soprattutto, G. LEIBHOLZ, *La dissoluzione della democrazia liberale in Germania e la forma di Stato autoritaria*, Milano, 1996, pp. 60, 61, che rileva come la crisi della democrazia parlamentare sia dovuta “al quasi completo sradicamento dello stesso liberalismo nei suoi fondamenti, ad opera dell'autonomia della democrazia”. L'emancipazione delle masse fa sì che “queste masse politicamente liberate si volgono oggi contro il loro proprio artefice, la borghesia, nella cui emancipazione vedono solamente un momento condizionante la propria libertà”, divenendo così “portatrici di un movimento antiliberale”. Questa trasformazione dialettica delle fattispecie liberal-rappresentative fa sì che “l'elemento qualitativo viene così rimosso mediante il

istanze plebiscitarie, che non ha mancato di puntualmente avverarsi con la degenerazione negli autoritarismi di quei contesti che non avevano ancora conosciuto un saldo radicamento delle istituzioni rappresentative, con conseguente necessità di porre dei limiti all'assoluta *potestas* del popolo⁴.

2. Venendo al merito del progetto di legge, occorre in primo luogo fare chiarezza sulle terminologie utilizzate, posto che a tale riguardo si parla di “iniziativa legislativa rafforzata” e “*referendum* propositivo”, termini che evidenziano un rapporto complementare e collaborativo tra dinamiche e istituti di democrazia diretta e le istituzioni della democrazia rappresentativa, mentre, a ben vedere, leggendo il testo, si evince subito che l’iniziativa legislativa popolare non è semplicemente rinforzata, ma è praticamente certo che sfoci in un testo legislativo, sia esso di derivazione parlamentare o popolare, con il paradosso che analoga certezza non si ha nel vigente sistema istituzionale nemmeno per le iniziative legislative parlamentari o governative, non esistendo in Costituzione alcuna corsia “privilegiata” per i disegni di legge di iniziativa governativa, di concretizzazione dell’indirizzo politico, fatta eccezione per l’abuso della decretazione d’urgenza. L’iniziativa legislativa è rafforzata quando il Parlamento viene obbligato a discutere ed analizzare il progetto di legge, non quando è sostanzialmente obbligato ad approvarlo.

In secondo luogo, e conseguentemente, non di *referendum* propositivo si tratta, ma di vero e proprio “*referendum* deliberativo”, con funzione surrogatoria del corpo elettorale nei confronti del Parlamento.

Si tratta dunque di istituti che, per usare una metafora sportiva, “mettono alle corde” gli istituti della democrazia rappresentativa, *in primis* il Parlamento che, a fronte della presentazione di un’iniziativa legislativa proposta ai sensi di quello che sarà il 3°

quantitativo, la differenziazione graduale nella vita politico-statale viene accantonata a favore della tendenza democratica ad una collettività egualitaria”.

⁴ Cfr., C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, Milano, 1984, p. 340, che sottolinea che “il concetto democratico di legge è un concetto politico, non un concetto di legge tipico dello Stato di diritto; esso deriva dalla *potestas* del popolo e significa che è legge tutto ciò che il popolo vuole”. “Di fronte a questa volontà non ci sono ostacoli (...). Ingiustizia e persino ineguaglianze sono possibili”. Invece, “il concetto di legge proprio dello Stato di diritto, che trasforma la democrazia in una democrazia costituzionale, rende possibile delle garanzie contro le ingiustizie e le ineguaglianze”. Questo rende finanche possibile “la distinzione fra leggi e altri atti statali, giacché nella democrazia assoluta è sovrana la volontà del popolo e non solo la legge suprema, ma anche la suprema decisione giudiziaria, l’atto della suprema autorità amministrativa, ecc.”.

comma dell'art. 71 Cost., non ha altra alternativa che approvare quel progetto di legge nello stesso identico testo predisposto dal Comitato promotore, senza nemmeno poterlo emendare, fatti salvi i soli interventi meramente formali, pena la possibilità che quel medesimo testo venga comunque approvato per via referendaria.

È di tutta evidenza che non si realizza in tal modo alcun coordinamento tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, ma la netta e radicale prevalenza della prima sulla seconda, quasi in una sorta di rivalse in ragione dello scarso seguito parlamentare normalmente prodotto dai progetti di iniziativa popolare.

Qualora dunque l'obiettivo di questa riforma costituzionale fosse quello di contemperare istituti di democrazia diretta e istituti di democrazia rappresentativa, creare maggior vicinanza tra elettori e istituzioni, creare una convergenza di vedute o la ricerca di un punto di incontro su alcune rilevanti tematiche tra rappresentati e rappresentanti, è di tutta evidenza che questo obiettivo verrebbe radicalmente frustrato.

Con tutte le cautele del caso, posto che il risultato e l'effetto concreto si potrà intravedere solo a fronte dell'adozione della legge di attuazione degli istituti in commento, di cui al 6° comma dell'art. 71 Cost., vi è il serio rischio che la riforma possa determinare, quanto meno con specifico riguardo alle iniziative proposte, la radicale prevalenza della democrazia diretta sulla democrazia rappresentativa, allargando e non già diminuendo le distanze tra rappresentati e rappresentanti, incidendo, come anticipato, sulla forma di governo, ovvero sulla definizione dell'indirizzo politico da parte di governo e maggioranza parlamentare, sul quale potrebbe incidere una frazione (nemmeno significativa) del corpo elettorale che può agire in chiave oppositiva rispetto al medesimo indirizzo politico, determinandone anche significative modifiche.

2.1. A ciò si aggiunga che se l'intento è invece quello di garantire maggior contemperamento ed un proficuo intersecarsi tra dinamiche della democrazia diretta e dinamiche della democrazia rappresentativa, in considerazione del fatto che gli istituti rappresentativi paiono talvolta non essere in grado di veicolare efficacemente la volontà dei rappresentati, con la conseguente creazione di rotture e distanze tra rappresentati e rappresentanti, non si può non evidenziare un evidente paradosso, tale per cui, per ovviare ai difetti e alle inefficienze della democrazia rappresentativa, la riforma attribuirebbe un ruolo centrale nell'approvazione di testi legislativi, secondo il procedimento *de qua*, ad

un organo totalmente privo di qualsiasi legittimazione democratico-rappresentativa, diretta o indiretta, il Comitato promotore. Questo, infatti, “delibera” il testo di legge che viene proposto all’approvazione parlamentare e può decidere, nelle forme delle quali si tratterà, se non è soddisfatto della legge comunque approvata dal Parlamento, con conseguente indizione del *referendum* propositivo sul medesimo testo “deliberato” dallo stesso Comitato.

Dunque, questi rilevanti “poteri” del Comitato promotore sono totalmente scollegati da una qualsiasi legittimazione democratico-rappresentativa, che non può essere la rappresentanza dei 500.000 elettori, che non è rappresentanza (politica) classica nel senso di elezione di un rappresentante e delega a questo di essere rappresentato, ma è semplice condivisione da parte dei firmatari dei contenuti del progetto di legge, che conferisce al Comitato, secondo costante giurisprudenza costituzionale, una mera legittimazione processuale in un eventuale conflitto di attribuzione in rappresentanza (processuale) di quei 500.000 elettori firmatari e del corpo elettorale che può essere chiamato ad esprimersi in via referendaria, in quanto unico soggetto istituzionale preposto a dichiarare definitivamente la volontà elettorale su quella specifica questione, ai sensi dell’art. 37, legge 11 marzo 1953, n. 87, che nulla ha a che vedere con le forme tradizionali della rappresentanza politica.

In sostanza, il paradosso e l’eterogenesi dei fini che potrebbe verificarsi è che per ovviare alle inefficienze della democrazia rappresentativa si attribuisce il “sostanziale potere di legiferare” ad un organo privo della ben che minima legittimazione politico-istituzionale, che agirà plausibilmente in costante contrapposizione con l’indirizzo politico parlamentare-rappresentativo.

Con questo non si vuole certo manifestare una radicale contrarietà agli istituti di democrazia diretta, ma si intende evidenziare che quelli devono essere coerentemente calati nelle dinamiche istituzionali, non già costituire un elemento di rottura di quelle medesime dinamiche. Ne deriva che paiono necessarie alcune significative modifiche al testo di riforma costituzionale che si muovano nella citata direzione, soprattutto per evitare il rischio che la democrazia diretta sia tale in quanto diretta, ovvero fortemente influenzata da qualcuno che muove in chiave di contrapposizione all’indirizzo politico parlamentare-governativo.

Tra le prime modifiche, in funzione di contemperamento e bilanciamento di queste spinte tendenzialmente contrarie all'indirizzo rappresentativo, pare opportuno riflettere sull'inserimento nel successivo art. 72 Cost. di quel percorso accelerato o semplificato per i disegni di legge governativi attuativi del programma di governo, quanto meno per porre definitivamente fine all'abuso della decretazione d'urgenza, come iniziativa legislativa rafforzata da parte del Governo.

3. Con specifico riferimento al testo della riforma occorre significativamente ampliare i limiti di ammissibilità, di cui al 4° comma dell'art. 71.

Naturalmente, il giudizio di ammissibilità non può che essere svolto dalla Corte costituzionale, come opportunamente specificato all'art. 3, 1° comma, lett. b) del ddl 1089. Condivisibili paiono anche le indicazioni procedurali, di cui alla medesima lettera, a tenore delle quali, "Sull'ammissibilità del *referendum* di cui all'articolo 71 della Costituzione la Corte costituzionale giudica prima della presentazione della proposta di legge alle Camere, purché siano state raccolte almeno duecentomila firme".

Occorre tuttavia riprodurre, al 4° comma dell'art. 71, in punto di limiti all'iniziativa legislativa popolare rinforzata un rigoroso parallelismo con i limiti di cui al *referendum* abrogativo, non solo quelli previsti al 2° comma dell'art. 75, ma anche quelli venutisi a concretizzare in forza della copiosa giurisprudenza costituzionale, esclusi naturalmente quelli collegati al carattere meramente abrogativo dell'istituto. Il che non sarebbe irragionevole a fronte di chi potrebbe rilevare che tali limiti varrebbero per l'iniziativa legislativa rafforzata e non per quella ordinaria, di cui all'art. 71, 2° comma, Cost., posto che mentre quest'ultima entra nella piena disponibilità delle Camere, che possono trasformarla in legge anche con significative modifiche, la prima non lascia invece alcun margine di intervento, se non meramente formale, al Parlamento, proprio come accade in occasione del *referendum* abrogativo⁵.

⁵ Non ci si riferisce soltanto alla possibilità per il Parlamento di legiferare in pendenza dell'indizione del *referendum* abrogativo, salva la verifica che viene operata dall'Ufficio centrale per i *referendum* e salvo l'eventuale conflitto che può essere azionato di fronte alla Corte costituzionale, questioni che verranno analizzate più avanti, ma ci si riferisce al vincolo che il Parlamento incontra anche dopo l'approvazione del quesito referendario in termini di riproposizione di quella o di analoga disciplina. Vincolo che secondo Livio Paladin durava almeno fino al rinnovo della legislatura, "in quanto produttivo di una situazione politicamente nuova rispetto a quella esistente nel periodo della consultazione popolare"; cfr., L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, pp. 275 ss. Come è noto, la Corte costituzionale, con sentenza n. 199 del 2012, ha dichiarato l'incostituzionalità della nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, perché la disposizione impugnata violava "il divieto di

Il ddl si limita a prevedere limiti di ordine procedimentale: se la proposta “è ad iniziativa riservata, se presuppone intese o accordi, se richiede una procedura o una maggioranza speciale per la sua approvazione”, oltre al fatto di non avere “contenuto omogeneo”.

Vanno escluse in particolare le leggi di spesa. In primo luogo, perché se non è consentito al corpo elettorale incidere sulla legislazione di bilancio, che è tra l'altro collegata a rigorosi vincoli di carattere sovranazionale, nelle forme del *referendum* abrogativo, con conseguente incidenza, come sopra evidenziato, sulla principale manifestazione dell'indirizzo politico parlamentare-governativo, non può essere allo stesso consentito, a maggior ragione, di incidervi nelle forme del *referendum* propositivo e dunque dell'iniziativa legislativa rinforzata. In secondo luogo perché il Comitato promotore, se realmente espressione della collettività e non già di una minoranza parlamentare che si organizza per fare opposizione extraparlamentare, non dispone normalmente delle conoscenze e competenze tecniche per operare le coperture di spesa, per provvedere “ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri” che la proposta comporta.

È evidentemente necessario un rigoroso parallelismo dei limiti tra legislatore (popolare) negativo di cui all'art. 75 Cost. e legislatore (popolare) positivo, se si considera che nel primo caso il corpo elettorale incide su un testo di legge già in vigore, mentre nel secondo caso, innovando l'ordinamento, le cautele dovrebbero essere ancora maggiori. Tant'è che, opportunamente, oltre al giudizio di ammissibilità, dovendo la proposta, ai sensi del 4° comma dell'art. 71, rispettare la Costituzione, è prevista una sorta di giudizio preventivo di legittimità costituzionale, che non si potrà che svolgere in forma astratta e su un piano di manifesta incostituzionalità.

ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 Cost., secondo quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale”, precisando che “un simile vincolo derivante dall'abrogazione referendaria 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”. Precisa la Corte 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)”.

3.1. In secondo luogo, sia per il *referendum* propositivo, sia per quello abrogativo, occorre mantenere i *quorum* di cui alla vigente versione dell'art. 75, 4° comma Cost., vale a dire, un *quorum* di partecipazione, pari alla maggioranza degli aventi diritto al voto, e naturalmente, una volta raggiunto quello, la maggioranza dei voti validamente espressi affinché passi la proposta.

Il *quorum* previsto dal ddl, al 5° comma dell'art. 71 e al 4° comma dell'art. 75, ovvero quello della maggioranza dei voti validamente espressi, “purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto”, non può essere ritenuto soddisfacente, non tanto per ragioni quantitative, posto che in un contesto con alta astensione potrebbe anche essere astrattamente e tendenzialmente un *quorum* rappresentativo delle istanze e delle dinamiche del corpo elettorale, quanto soprattutto perché scollegato da qualsiasi *ratio* attinente al compito deliberativo che viene chiamato a svolgere l'elettorato.

Come è noto, la ragione del *quorum* di partecipazione della maggioranza degli aventi diritto al voto è strettamente correlata al ruolo deliberativo che viene riconosciuto al corpo elettorale, che nel *referendum* abrogativo si fa legislatore negativo, posto che, secondo il noto ammonimento di Vezio Crisafulli, “anche l'abrogare puramente e semplicemente non è ‘non disporre’, ma ‘disporre diversamente’ e costituisce pertanto esercizio di potestà normativa”⁶. Come succede in qualsiasi collegio che delibera, ai fini della validità delle deliberazioni, è requisito indispensabile e prodromico l'esistenza del c.d. numero legale, ovvero, la maggioranza dei componenti quel collegio. L'odierno *quorum* partecipativo non è notoriamente altro che il numero legale richiesto per la validità delle deliberazioni del corpo elettorale che nel *referendum* abrogativo si fa Assemblea e delibera.

Posto che nel ddl qui in commento permangono naturalmente i riferimenti al ruolo, a maggior ragione, deliberativo del corpo elettorale, che in questo caso addirittura si sostituisce al Parlamento in concorrenza e contrapposizione con una legge da quello approvata, non è dato comprendere quale sia la *ratio* del *quorum* partecipativo ivi contemplato, se non semplicemente attinente a ragioni meramente quantitative di

⁶ Cfr., V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, II, 1, *l'Ordinamento costituzionale italiano – le fonti normative*, Padova, 1993, p. 116.

opportunità politico-costituzionale volte a rendere tendenzialmente più probabile l'esito deliberativo positivo.

È di tutta evidenza che una giustificazione di questo tipo, volta a porre i minori intralci possibili all'esplicarsi della volontà diretta del corpo elettorale non può ritenersi soddisfacente quando si incide su uno snodo cruciale del sistema ordinamentale, come i meccanismi decisionali dell'attività legislativa. È evidente che le regole deliberative devono essere le medesime, sia per le manifestazioni di democrazia rappresentativa, sia per le manifestazioni di democrazia diretta, pena la irragionevolezza della diversa previsione, che tratterebbe diversamente situazioni deliberative uguali, creando un irragionevole *favor* per le forme della democrazia diretta, che, come ampiamente esposto più sopra, contribuirebbe a conformare in maniera radicalmente diversa sia l'odierna forma di governo, sia l'odierna forma di Stato.

L'unica apertura che ragionevolmente potrebbe essere fatta, in condizioni di alto astensionismo, è quella di calcolare il *quorum* di partecipazione (del 50% + 1) non sugli aventi diritto al voto, ma sui partecipanti al voto nelle elezioni immediatamente precedenti, posto che così non cambierebbe la *ratio* del *quorum* sottesa al ruolo deliberativo del corpo elettorale, ma cambierebbe soltanto la base di calcolo del *quorum*. Anche se nemmeno questa soluzione soddisfa pienamente, se si pensa che per il *referendum* abrogativo – ma le dinamiche sarebbero identiche per quello propositivo – la stessa astensione può essere una decisione consapevole e volontaria di contrarietà al quesito o al testo proposto.

4. Per quanto attiene ai profili procedurali di presentazione dell'iniziativa legislativa e di esame della stessa da parte del Parlamento, è da rilevare la tendenziale irragionevolezza del sostanziale obbligo di approvazione della proposta di legge di iniziativa popolare da parte del Parlamento, posto che normalmente viene al massimo contemplato il mero obbligo di esame della proposta di legge da parte del Parlamento, che resta sovrano se approvarla o meno. Vero è che anche in questo caso le Camere sono libere di non approvare il testo, con la conseguenza che si aprirebbe però la fase dell'approvazione referendaria. Il che conduce a ritenere che è altamente probabile che il Parlamento comunque si pronunci, con conseguente sostanziale coartazione della stessa decisione discrezionale parlamentare sul se legiferare o meno su determinate tematiche.

Ciò premesso, qualora si volesse mantenere sul punto inalterato il testo del ddl, occorrerebbe intervenire con alcuni accorgimenti nella legge di attuazione dell'istituto, di cui al 6° comma dell'art. 71 Cost., tesi a riportare equilibrio tra le dinamiche rappresentative e quelle della democrazia partecipata.

Può restare fermo il termine di diciotto mesi entro il quale le Camere devono approvare la proposta di legge, pena la sottoposizione al vaglio referendario, ma devono essere introdotti almeno due limiti nella detta legge di attuazione.

È evidente, infatti, che di fronte ad un tale congegno, nel caso di presentazione di molteplici e concorrenti proposte di legge nel corso della legislatura, l'attività parlamentare potrebbe essere sostanzialmente bloccata dall'esame delle stesse, con conseguente impossibilità per la maggioranza parlamentare di dare svolgimento e attuazione all'indirizzo politico e con l'affermazione del ruolo sostanzialmente servente degli organi rappresentativi alle istanze della democrazia diretta, *recitius*, alle decisioni dei Comitati promotori.

A ciò si aggiunga che è comunque necessario avere una visione organica degli effetti che potrebbero essere prodotti dalle diverse riforme costituzionali attualmente all'esame delle Camere e che questa riforma in particolare non può non essere letta in combinato disposto con la drastica, secondo taluni eccessiva⁷, riduzione del numero dei parlamentari, di cui alla proposta di riforma costituzionale (AC 1585), attualmente all'esame della Camera dei deputati⁸. Quest'ultima, inevitabilmente, determinerebbe un aumento del carico di lavoro per i parlamentari, costretti, in ipotesi, a partecipare ai lavori di diverse Commissioni o Giunte, contestualmente al lavoro dell'Assemblea.

Ancora una volta, in sostanza un mancato equilibrio tra istanze partecipative e istanze rappresentative, prevedendo la possibilità di presentare numerosi progetti di legge di questo tipo nel corso della legislatura, a fronte dell'impossibilità per le Camere di esaminarli ed approvarli tempestivamente e comunque nei termini previsti,

⁷ Cfr., S. CURRERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: non è tutto oro ciò che luccica...*, in *laCostituzione.info*, 27 marzo 2019.

⁸ Cfr., M. LUCIANI, *Audizione*, cit., che rileva che questa riforma va messa in relazione a quella della "drastica riduzione del numero dei parlamentari", che scenderebbe "sotto la soglia, da più parti e da molto tempo giustamente ritenuta ragionevole e non superabile, di 500 deputati e 250 senatori" e con quella, di carattere non costituzionale, ma di "ovvia caratura costituzionale", dell'attuazione dell'art. 116 Cost.

determinerebbe una prevalenza delle istanze partecipative su quelle rappresentative, in contrasto con la volontà dei Costituenti⁹.

Anche perché non è in ipotesi pensabile di poter contestualmente sottoporre al corpo elettorale più testi da approvare in sede referendaria, come accade con la sottoposizione contestuale allo stesso di più quesiti in occasione del *referendum* abrogativo. Non è nemmeno pensabile convocare ciclicamente e frequentemente il corpo elettorale a pronunciarsi su testi legislativi; ciò che potrebbe addirittura provocare una disaffezione nel corpo elettorale, come accaduto in passato a fronte di un ricorso eccessivo al *referendum* abrogativo. Il ricorso a questo strumento dovrà essere sostanzialmente eccezionale e non certo una soluzione ordinaria di legislazione.

Ne deriva che la legge di attuazione dovrà vietare la concorrente presentazione di più proposte di legge, affinché nel corso dei diciotto mesi le Camere possano prendere ad esame un solo testo di iniziativa popolare, e dovrà stabilire il limite massimo di non più di due proposte presentabili per legislatura.

La stessa legge di attuazione dovrebbe stabilire, secondo il comma 6 dell'art. 71, le modalità di verifica dei mezzi per fare fronte a nuovi o maggiori oneri finanziari, con conseguente eventuale adeguamento da parte dei promotori. Il che conferma l'assoluta irragionevolezza nel consentire iniziative legislative di questo genere su leggi di spesa, poiché è di tutta evidenza che l'adeguamento da parte dei promotori a seguito delle verifiche in ordine alla mancanza delle coperture di spesa potrà anche sensibilmente mutare i contenuti del testo normativo o l'impatto su altre discipline, onde reperire le fonti di copertura. Con la conseguenza che il Parlamento e il corpo elettorale potrebbero essere

⁹ Cfr., al riguardo, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., pp. 267 e 293, che ricorda come di fronte "alla vastissima gamma dei *referendum* popolari astrattamente ipotizzabili" l'Assemblea costituente abbia operato "una selezione molto drastica". Non sono stati presi in considerazione i *referendum* di indirizzo; sono stati subito scartati i *referendum* costitutivi, sul modello del 3° comma dell'art. 73 della Costituzione di Weimar, così come sono stati scartati i *referendum* sospensivi dell'entrata in vigore di una legge e il *referendum* arbitrale nel caso di contrasto tra i due rami del Parlamento nell'approvazione di un disegno di legge. Soprattutto rileva che quella vigente in Italia rimane "una democrazia fondamentalmente rappresentativa", poiché "i ritmi e la natura delle decisioni da adottare nella vita quotidiana degli Stati contemporanei rendono impensabile un uso sistematico del *referendum* e degli altri strumenti di democrazia diretta, tale che si possa basare su di essi la politica generale del Paese". Possono costituire "un estremo rimedio per ristabilire l'effettiva volontà popolare, ignorata dalla maggioranza di governo, o anche per ovviare all'inerzia degli organi chiamati a esercitare la cosiddetta funzione di indirizzo". Conclude che nel nostro ordinamento il *referendum* ha un "ruolo subalterno", desumibile dal fatto che non si possono depositare quesiti nell'anno anteriore alla scadenza delle Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali, restando infine automaticamente sospeso in caso di scioglimento anticipato delle Camere.

chiamati a pronunciarsi su un testo sostanzialmente diverso rispetto a quello sul quale sono state raccolte le 500.000 firme.

Ciò che tuttavia lascia maggiormente perplessi è come sia possibile che una legge approvata in sede referendaria dal corpo elettorale possa avere natura latamente impositiva, poiché, inevitabilmente, per garantire le coperture dovrà prevedere la riduzione di alcune spese o stabilire l'imposizione di nuove entrate.

5. Da ultimo, lasciano perplessi le verifiche previste sulla legge approvata dal Parlamento, dal 5° comma dell'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1953, ove viene contemplato un incomprensibile controllo della Corte costituzionale di conformità all'art. 71, 4° comma. Incomprensibile perché è del tutto irragionevole contemplare un controllo preventivo di costituzionalità unicamente per questa tipologia di leggi, posto che se il Parlamento si riappropria della potestà di legiferare, se ne riappropria secondo le modalità ordinarie, con leggi che saranno sindacabili soltanto in via incidentale o in via di azione, ma sempre successivamente all'entrata in vigore, restando ovviamente fermo il controllo presidenziale in sede di promulgazione della legge¹⁰.

Sempre al 5° comma dell'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1953 è stabilito che spetta ad “un organo terzo”, individuato dalla legge di attuazione di cui al 6° comma dell'art. 71, verificare se “il testo approvato dalle Camere abbia apportato modifiche non meramente formali alla proposta di iniziativa popolare presentata”.

Al riguardo, pare evidente che anche in questo caso dovrà essere riprodotto il meccanismo istituzionale già vigente per il *referendum* abrogativo nel caso di intervento legislativo nel corso del procedimento referendario, ove è contemplata la competenza dell'Ufficio Centrale per i *referendum* presso la Corte di Cassazione di dichiarare che le operazioni di voto non hanno più corso.

Come è noto, la Corte costituzionale¹¹ ha disposto che spetta allo stesso organo trasferire il *referendum* sulla nuova disciplina legislativa – e dunque operare la valutazione sul detto trasferimento – qualora questa non abbia modificato “né i principi

¹⁰ Cfr., in questo senso anche M. LUCIANI, *Audizione*, cit., il quale rileva che mentre nel caso del controllo preventivo di costituzionalità della proposta di iniziativa legislativa rafforzata vi è la sostanziale esigenza di “mettere la Corte costituzionale al riparo da un confronto immediato con l'esito del voto popolare”, poiché questa “avrebbe comprensibili scrupoli a collidere con il voto popolare”, nel caso della legge approvata dalla Camere non vi sarebbe evidentemente analoga esigenza.

¹¹ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 68 del 1978.

ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti”¹².

Quanto al tipo di valutazione richiesta, il testo del ddl parla di modifiche “non meramente formali” apportate dalle Camere. Formula sicuramente “tranquillizzante” per i promotori, in quanto dovrebbe escludere qualsiasi valutazione discrezionale in capo all’Ufficio Centrale. In sostanza, questo dovrà verificare che il contenuto della legge parlamentare sia in tutto identico a quello presentato dal Comitato promotore, salvo le integrazioni di mera forma.

È evidente che anche in questo caso ci sarebbe una lesione delle competenze del Parlamento, che sarebbe obbligato ad agire per “rime obbligate”. Si ritiene pertanto che sarebbe più coerente con l’intero impianto ordinamentale verificare se le Camere abbiano o meno modificato i principi ispiratori del testo originario e i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti. Incaricando l’Ufficio Centrale per i *referendum* di una verifica uguale e contraria a quella che opera in occasione del *referendum* abrogativo.

Vero è che inevitabilmente potrebbe aumentare il margine di valutazione discrezionale del detto organo. Vero anche, tuttavia, che non mancherebbe al Comitato promotore la possibilità di sindacare analoga valutazione, proponendo conflitto di attribuzione contro la deliberazione dell’Ufficio Centrale per i *referendum* di fronte alla Corte costituzionale.

È di tutta evidenza, infine, stante l’assenza di qualsiasi espressa deroga (probabilmente nemmeno ammissibile), che anche la legge approvata in via referendaria sarà sottoposta a promulgazione e ad eventuale rinvio presidenziale, *ex artt. 73 e 74 Cost.*

Sicuramente il rinvio presidenziale è di fatto difficilmente configurabile, essendo quel testo già stato vagliato preventivamente dalla Corte costituzionale sia sotto il profilo dell’ammissibilità, sia sotto quello della costituzionalità (art. 71, 4° comma, Cost.). Tuttavia, non potendosi in astratto escludere l’ipotesi, è evidente che quel rinvio non potrà che essere “alle Camere” (secondo il disposto dell’art. 74 Cost.), le quali non saranno a loro volta certamente obbligate a riapprovare la legge nel medesimo testo, ma potranno recepire le indicazioni presidenziali, senza che questo dia luogo ad un nuovo *referendum*,

¹² Cfr., A. MORELLI, *Il referendum propositivo: un’analisi costi-benefici*, in *federalismi.it*, n. 6/2019, p. 6.

che sarebbe in tal caso non solo contrario alla volontà del Parlamento, ma anche a quella del Presidente della Repubblica¹³.

6. Quanto qui rilevato conferma conclusivamente che per fuggire dalle dinamiche della democrazia rappresentativa si attribuisce un enorme potere al Comitato promotore, privo di qualsiasi legittimazione. Questo, infatti, predispose il progetto di legge, raccoglie le firme, adotta gli eventuali accorgimenti nel testo normativo per assicurare le coperture di spesa, decide se rinunciare o meno all'indizione del *referendum* propositivo a seguito di approvazione parlamentare di un progetto di legge con modifiche non solo formali rispetto a quello originariamente presentato, e, se non è soddisfatto della verifica effettuata sulla corrispondenza dei due testi può sollevare conflitto di attribuzione di fronte alla Corte costituzionale per chiedere che si svolga comunque il *referendum* sul testo originariamente presentato.

È di tutta evidenza che questo Comitato, fatti salvi i primi passaggi della predisposizione del testo e della raccolta delle firme, agisce in tutti i passaggi successivi secondo una legittimazione propria, scollegata da quella assicurata dalle 500.000 firme. Ciò che non esclude che si possa comunque porre in rapporto conflittuale con gli organi rappresentativi¹⁴.

Il che fa sorgere i medesimi dubbi che vennero ai Costituenti quando votarono contro la proposta di istituzione del *referendum* sospensivo, stigmatizzando “l'azione di sospensione e di arresto che il *referendum* sospensivo (avrebbe esercitato) sui provvedimenti legislativi a cui toglie certezza e definitività”; rilevando “il pericolo che un partito o una corrente di interessi possa con facilità raccogliere il numero di firme necessarie per la sospensiva e turbare la macchina della legislazione”, concludendo che “il giudizio sulle leggi non ancora sperimentate richiede una competenza tecnica, sia pure elementare, che non risiede nelle masse del popolo e perciò appunto si ricorre

¹³ Cfr., A. MORELLI, *Il referendum*, cit., p. 7, che si chiede se, in caso di conseguenti modifiche non formali da parte del Parlamento, a seguito di rinvio presidenziale alle Camere, debba “svolgersi una nuova consultazione referendaria”.

¹⁴ Cfr., A. MORELLI, *Il referendum*, cit., pp. 8, 9, che rileva il rischio di “torsioni plebiscitarie” dell'istituto qui in commento.

all'elezione di scelti rappresentanti" (motivazioni con le quali l'Assemblea votò contro il *referendum* sospensivo)¹⁵.

Inoltre, ancora attuali paiono le preoccupazioni dell'onorevole Bozzi, che osservò che "in un sistema di democrazia parlamentare il Parlamento, eletto a suffragio universale e diretto, è il vero e unico rappresentante della volontà popolare: con il *referendum* sospensivo a un certo momento il popolo si sovrappone e impedisce che i suoi rappresentanti diano esecuzione alla loro volontà deliberata nella forma della legge; è pertanto evidente che – data anche l'esistenza di partiti di massa – sarà molto facile a questi partiti di organizzare, tutte le volte che lo ritengano utile per i loro fini particolari, l'ostruzionismo extra-parlamentare" (A.C., p. 1261). Analogamente calzanti sono le preoccupazioni dell'onorevole Targetti, il quale, pur riconoscendo che la norma, dal punto di vista dottrinale, ma anche politico, ha le sue attrattive, rilevava che "concedere al popolo di esercitare direttamente questo diritto di veto significa concedergli la possibilità di una diretta ingerenza nel campo legislativo", creando così inconvenienti gravi, poiché si attribuisce questa facoltà "non direttamente al popolo ma a pochi rappresentanti di pochi elettori" (A.C. p. 1265)¹⁶.

Conclusivamente, non si possono non ricordare le critiche e le riserve di Carl Schmitt all'art. 73, 3° comma della Costituzione di Weimar, al quale l'odierno progetto di legge costituzionale pare ampiamente ispirarsi¹⁷, laddove rilevava che "come procedimento normale della legislazione questo procedimento legislativo popolare è praticamente impossibile in uno Stato moderno". Nello "Stato di diritto della costituzione democratica, cioè nella democrazia costituzionale, il procedimento legislativo popolare deve però essere considerato anche teoricamente come un procedimento straordinario, poiché la democrazia costituzionale si basa sul fatto che sono modificate le conseguenze della democrazia pura e in luogo della volontà popolare diretta ed assoluta subentrano competenze regolamentate"¹⁸.

¹⁵ Cfr., V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1976, pp. 216-217.

¹⁶ Cfr., V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione*, cit., p. 216.

¹⁷ In maniera sostanzialmente analoga al progetto di legge costituzionale qui in discussione era stabilito che "deve procedersi ad una votazione popolare se un decimo degli elettori richiama, sulla base di un concreto progetto di legge, che essa abbia luogo. Il progetto sottoposto alla consultazione popolare deve essere dettagliato. Esso deve essere sottoposto dal governo al Reichstag con l'indicazione del proprio parere in merito. La votazione non ha luogo se il progetto sia accettato dal Reichstag senza mutamento".

¹⁸ Cfr., C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, cit., p. 341.

A parte la considerazione in ordine alla drammatica fine fatta dalla Costituzione di Weimar, che soprattutto preoccupata dall'implementazione dei profili democratici non aveva posto sufficienti limiti istituzionali, ma soprattutto politici¹⁹ al libero svolgersi di quegli istituti²⁰ e scontava una non chiara definizione del titolare a stabilire l'indirizzo politico, in ragione di una non chiara prevalenza di istanze rappresentative o partecipative, delineando una molteplicità di centri propulsivi e di potere, è evidente che Carl Schmitt non ne fa una questione di radicale inconciliabilità di quella tipologia di legislazione con le strutture rappresentative dello Stato di diritto, ma ne fa una questione di rigorosa delimitazione e di indispensabile individuazione dei relativi limiti. Rileva infatti che “anche la legge formata per mezzo di un procedimento legislativo popolare è perciò una legge nel senso della disciplina legislativa ordinaria, cioè esercizio di una competenza legislativa, e non in qualche modo un atto del potere costituente del popolo”. Essa dovrà dunque conformarsi agli stessi limiti della “legge dello Stato borghese di diritto”. Ciononostante, resta il rischio di un forte valore sintomatico, poiché, “se una legge, formata con una grande o addirittura schiacciante maggioranza attraverso il procedimento legislativo popolare, ha trovato l'acclamazione del popolo, essa può rappresentare un vero atto di sovranità e in forza del politico travolgere il quadro della normativa dello Stato di diritto”²¹.

Così, i limiti qui evocati e le modifiche che qui si propongono con riferimento agli istituti in commento, nonché, il ricorso straordinario ed eccezionale a questi istituti, hanno proprio il senso e lo scopo di ricondurre i medesimi istituti entro la cornice istituzionale

¹⁹ Cfr., G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. Amato – A. Barbera (a cura di), *Manuale di Diritto Pubblico*, I Diritto Pubblico generale, Bologna, 1997, p. 57, che rileva come in Germania “la fase della razionalizzazione attraverso i correttivi istituzionali interviene prima che si sia assestato il sistema dei partiti e quando la borghesia liberale è ancora minoritaria rispetto ai ceti preindustriali”; cfr., anche G. AMATO e F. CLEMENTI, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, p. 64. Cfr., infine, G. LEIBHOLZ, *La dissoluzione della democrazia liberale in Germania e la forma di Stato autoritaria*, cit., pp. 59 ss., che individua nella mancanza di omogeneità politico-sociale la vera causa della crisi della democrazia liberale.

²⁰ Basti pensare, per quanto qui interessa, al dettato dell'art. 73, che oltre a prevedere al 3° comma il *referendum* propositivo, contemplava al 2° comma una sorta di *referendum* sospensivo, ove disponeva che “una legge la cui pubblicazione sia stata, su richiesta di almeno un terzo del Reichstag, sospesa, deve essere sottoposta a votazione popolare se ciò sia richiesto da un ventesimo degli elettori”; contemplava al 1° comma altra simile tipologia, ancorché su iniziativa del Presidente del Reich, ovvero, che “una legge votata dal Reichstag deve essere, prima della sua pubblicazione, sottoposta alla votazione popolare, se entro un mese dalla approvazione il presidente del Reich lo stabilisca. Per finire, il 4° comma stabiliva addirittura che “solo il presidente può provocare una decisione popolare sulla legge di bilancio, su leggi di imposte, o relative a stipendi”.

²¹ Cfr., C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, cit., pp. 341, 342.

democratico-pluralista, di fare dunque degli stessi una forma di manifestazione della sovranità popolare, che si esercita necessariamente “nelle forme e nei modi della Costituzione”.