



19 GIUGNO 2019

Vox populi: potere referendario e
mediazione parlamentare nel progetto
di riforma dell'art. 71 della
Costituzione.

di Giuseppina Barcellona
Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico
Kore – Università di Enna



Vox populi: potere referendario e mediazione parlamentare nel progetto di riforma dell'art. 71 della Costituzione.*

di Giuseppina Barcellona

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico
Kore – Università di Enna

Sommario: 1. Lineamenti di una riforma. 2. Mediazione/immediatezza, parte/tutto, deliberazione parlamentare e decisione referendaria. 3. Un quesito bifronte. 4. votare per niente? Sull'effetto utile della legge votata dal popolo. 5. I rischi della chirurgia.

1. Lineamenti di una riforma

È, forse, l'ineluttabile destino della Costituzione italiana o l'inequivocabile sintomo di un suo difetto genetico, che la necessità di intraprendere la via delle riforme venga ciclicamente prospettata come ineludibile. Il testo costituzionale – lo si ripete da almeno un trentennio – sarebbe vecchio e inadeguato¹, per ciò stesso, incapace di fornire soluzioni efficaci alla strutturale crisi di governabilità e di rappresentanza che affligge le istituzioni italiane.

A dire il vero, ad una tale ciclicità non sembra sottrarsi nemmeno la XVIII legislatura, che è, ad oggi, impegnata nell'esame e nell'approvazione di cinque distinte leggi di revisione costituzionale, ciascuna delle quali – assicurano i promotori – riguarderebbe aspetti precisi e limitati della Costituzione. A fronte dell'elevato numero di leggi di revisione, infatti, le riforme in discussione si distinguerebbero per il loro "carattere puntuale" e per la scelta di fondo di «intervenire con parsimonia sull'assetto istituzionale»². Dunque, non una generale ridefinizione degli equilibri delineati dalla Costituzione, ma interventi mirati ed il cui fine dichiarato è indicato nella rivitalizzazione dei circuiti democratici: «l'obiettivo – si chiarisce

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Si veda R. BIN, *Il processo del lunedì: metafore, paradossi e teorie nel dibattito sulle riforme costituzionali*, in *Politica del diritto*, XXIV, n.1/1993, pp. 130-131, dove, ad un tal proposito, si scrive: «Il processo del lunedì ha accreditato la tesi che la Costituzione è vecchia e inadeguata, e che, per di più, ha anche il difetto di essere rigida: è vecchia e inadeguata perché originariamente viziata dal suo carattere compromissorio, per cui, [...], se si vuole un governo che governi davvero bisogna modificarla». L'A. dà un'originale lettura di questa "ciclica" necessità di modificare il Testo costituzionale e di correggerne le strutturali criticità. «Il vizio genetico – spiega – sta altrove: non nella «forma giuridica» del Governo, ma nel sistema politico. [...]. Ma come può questo sistema politico liberarsi dal suo peccato originale, dalla sua ragione costitutiva? Solo il barone di Münchhausen è riuscito a togliersi dalla palude tirandosi per i capelli: ma non a caso i suoi racconti non passano per essere molto attendibili. Ecco allora il mito, l'idea che possa esservi qualcosa, un punto sicuro, un solido appoggio su cui far forza per uscire dall'acquitrino: nuove regole costituzionali!».

² L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Astrid (rassegna)*, n.13/2018.

– è quello di puntare ad un rinnovamento del sistema politico, sia potenziando l’apporto diretto dei cittadini alle scelte politiche fondamentali, sia valorizzando la capacità del Parlamento di rappresentare le istanze dei cittadini e di costituire un solido ponte fra la società e le istituzioni»³.

I cinque progetti di riforma sui quali grava l’onere di «dare nuova linfa alla nostra democrazia»⁴ prevedono, com’è noto, la riduzione del numero dei parlamentari, la sottrazione al CNEL della sua base costituzionale, la ricorribilità dei giudizi delle Camere in materia di elezioni, la riduzione del *quorum* strutturale previsto per il *referendum* abrogativo e, da ultimo, l’introduzione di una sorta di iniziativa legislativa popolare rafforzata.

Ora, se dei primi tre progetti di revisione non pare possa essere messa in dubbio la natura “puntuale” e la conseguente “parzialità”, non sembra sia necessariamente così quando, invece, si guardi alle modifiche che interesserebbero gli artt. 71 e 75 Cost. Può, infatti, aversi l’impressione che tali interventi, a dispetto della precisione “chirurgica” che si attribuisce loro⁵, abbiano una portata sistemica e possano, perciò, riverberarsi sul complessivo assetto dei poteri delineato dalla Costituzione⁶.

Una tale riflessione sembra riguardare, in particolar modo, la modifica dell’art. 71 Cost., che, non a caso, è stata, ed è tutt’ora, al centro di un dibattito che di questa riforma ha approfondito la *ratio* e la compatibilità con gli attuali assetti del rapporto fra democrazia rappresentativa e democrazia diretta.

È, dunque, di questa “forma rafforzata di iniziativa legislativa popolare” e della sua *efficienza* che, qui, si proverà a dar conto, esaminandone l’*adeguatezza* rispetto all’obiettivo della rivitalizzazione delle istituzioni democratiche; e la *coerenza* rispetto alla scelta di fondo di «intervenire con parsimonia sull’assetto istituzionale»⁷.

È proprio al fine di saggiare l’efficienza di tale “strumento”, allora, che si muoverà dalla ricostruzione dei meccanismi che ne scandiscono l’operatività, per mostrarne le implicite logiche e, ove vi fossero, le eventuali criticità.

Il testo approvato dalla Camera dei deputati lo scorso 21 Febbraio⁸ affianca all’iniziativa legislativa popolare già prevista al comma 2 dell’art. 71 Cost. un’iniziativa che si è detta “rafforzata”, il cui *iter*, più complesso, può concludersi con l’indizione di un *referendum* definito propositivo.

³ L. SPADACINI, *op.ult.cit.*

⁴ L. SPADACINI, *op.ult.cit.*

⁵ L. SPADACINI, *op.ult.cit.* Ma si veda anche S. PASSIGLI, *Le proposte di riforma del Governo Conte: luci e ombre*, in *Astrid (rassegna)*, n.14/2018; A. CERRI, *Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale patrocinati dal Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in *Astrid (rassegna)*, n.14/2018.

⁶ V. R.BIN, *Riforma della costituzione: l’introduzione del referendum propositivo*, in www.laCostituzione.info, 15 Maggio 2019; G. DI COSIMO, *Perché sarebbe meglio che le leggi le facesse il popolo?*, in www.laCostituzione.info, 18 Aprile 2019.

⁷ L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, *cit.*

⁸ Titolo “Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum”.

Il progetto di riforma dispone, infatti, che la proposta di legge sottoscritta da almeno 500.000 elettori debba essere approvata dalle Camere entro 18 mesi dalla sua presentazione e che ad essa non possano essere apportate «modifiche non meramente formali». È, appunto, per garantire un tale duplice ordine di vincoli, temporale e sostanziale, che è prevista la possibilità di intraprendere la via referendaria, e dunque di rimettere al corpo elettorale il giudizio ultimo sull'operato delle Assemblee rappresentative. Più esattamente, l'apertura di una fase referendaria è previsto avvenga automaticamente in caso di inutile decorso del termine di 18 mesi; mentre sarebbe rimessa all'apprezzamento discrezionale dei promotori nella seconda ipotesi, e cioè nel caso in cui le Camere abbiano “sostanzialmente” modificato il testo sottoposto alla loro approvazione. In entrambi i casi, il corpo elettorale sarà chiamato a valutare il solo testo elaborato dai promotori, che dovrà considerarsi approvato quando abbia ottenuto la maggioranza dei voti validamente espressi, purché superiore a 1/4 degli aventi diritto al voto⁹.

Il potere di attivare questo “procedimento normativo”¹⁰ e di sollecitare la deliberazione referendaria non sarebbe, però, illimitato. Il disegno di legge costituzionale dispone, infatti, all'art. 1, comma 2, che la proposta di legge d'iniziativa popolare non sia ammissibile se «non rispetta la Costituzione, se è ad iniziativa riservata, se presuppone intese o accordi, se prevede una procedura o una maggioranza speciale per la sua approvazione, se non provvede ai mezzi per far fronte ai nuovi e maggiori oneri che essa importi, se non ha contenuto omogeneo».

Questi, dunque, i “picchetti”¹¹ che definiscono lo “spazio” assegnato ad una tal forma di iniziativa legislativa e che, perciò, dovrebbero anche assicurarne la coerenza con il complessivo assetto del sistema costituzionale: con i principi che vi sono custoditi e con i poteri che vi sono istituiti. Limiti e confini, principi e poteri, il cui rispetto – nel progetto di riforma – è affidato alla Corte costituzionale, qui chiamata a giudicare «l'ammissibilità delle richieste di *referendum* di cui all'art. 71 della Costituzione» ed a farlo «prima della presentazione della proposta di legge alle Camere», e quindi prima che le Assemblee legislative siano formalmente investite dell'esame e dell'approvazione del testo presentato dai promotori.

⁹ Sebbene nel progetto di riforma non sia specificato, può, tuttavia, ritenersi che – al pari di quanto già previsto dal comma 3 dell'art. 75 della Cost. - «hanno diritto di partecipare al *referendum* tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati».

¹⁰ P. CARETTI, *Il referendum propositivo: una proposta che mal si concilia con una democrazia rappresentativa*, in *Astrid (rassegna)*, n.3/2019, che lo definisce un “canale parallelo di esercizio del potere legislativo”; ma v. anche A. MORRONE, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro una democrazia rappresentativa*, in *federalismi.it*, n.23/2018, pp. 2-13.

¹¹ R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, p. 67, dove si legge: «si potrebbe dire che le disposizioni costituzionali sono come i picchetti che si appongono per delimitare i terreni e i territori: chi deve tracciare i confini [...] non può ignorare i picchetti, non può “saltarli” [...]. I picchetti sono stati apposti proprio per segnare i punti “non falsificabili” attraverso cui i confini non possono non passare». Essi rappresentano, dunque, gli estremi limiti entro i quali ogni potere deve contenere il proprio agire, di modo che questo non si traduca nell'invasione dell'ambito consegnato alla competenza degli altri poteri costituzionali.

Nella prospettiva degli ideatori della riforma, l'obiettivo di «dare nuova linfa alla nostra democrazia, rilanciando la partecipazione politica dei cittadini»¹² verrebbe, perciò, perseguito attraverso il potenziamento della *potestas* popolare di sollecitare l'attività parlamentare. «L'ottica – si chiarisce¹³ - non è quella di una contrapposizione di democrazia diretta e democrazia rappresentativa, ma quella di un reciproco completamento». Di modo che – può riassumersi - la riforma si limiterebbe a creare un canale di comunicazione aggiuntivo, “protetto” ed “efficace”, che consenta ai cittadini di sottoporre all'attenzione delle Camere elettive temi ed interessi sociali ritenuti “prioritari” e che reclamano, perciò, l'inclusione nell'agenda politica delle istituzioni statali.

E tuttavia si può, forse, dissentire da questa rappresentazione della riforma e dell'istituto che essa introduce.

Per vero, quando si guardi alla legge di revisione dell'art. 71 Cost. può sembrare che essa non dia corpo ad una *potestas* di mero impulso dell'attività legislativa, ma ad un potere normativo positivo che si connota come ordinario, alternativo e concorrente rispetto a quello del Parlamento. È, allora, di un tale potere che occorre verificare la democraticità, e dunque la potenziale capacità di dar voce e forma alle molteplici istanze presenti nella società e, soprattutto, l'attitudine a farlo nel rispetto degli spazi che la Costituzione riserva agli altri poteri.

2. Mediazione/immediatezza, parte/tutto, deliberazione parlamentare e decisione referendaria

Democraticità e volontà di «intervenire con parsimonia sull'assetto istituzionale»¹⁴ rappresentano – si diceva - le coordinate, annunciate dagli stessi proponenti la riforma, a partire dalle quali si proveranno a considerare tanto la struttura di questo “nuovo” potere normativo, che la sua coerenza con il sistema dei poteri definito dalla Costituzione.

Ma è proprio quando si assuma una tale prospettiva, che la creazione di quest'ulteriore polo della dialettica istituzionale pare sollevare più di una perplessità. Più precisamente, sembrano almeno tre i profili problematici sui quali può apparire opportuno soffermarsi: il primo attiene alla fungibilità di deliberazione parlamentare e deliberazione referendaria, che di tale riforma può ritenersi il necessario presupposto; il secondo, invero, impone di guardare alla posizione “eccentrica” a partire dalla quale un tale potere può interferire sulle decisioni che definiscono e realizzano l'indirizzo politico; il terzo profilo, infine, concerne la “forza” della legge approvata secondo il procedimento definito dalla riforma e, per ciò stesso, la sua corretta collocazione nel sistema delle fonti.

¹² L. SPADACINI, *op.ult.cit.*

¹³ L. SPADACINI, *op.ult.cit.*

¹⁴ L. SPADACINI, *op.ult.cit.*

Il meccanismo implementato dalla riforma dell'art. 71 Cost. consentirebbe al progetto di legge, sottoscritto da 500.000 elettori e suffragato dall'esito positivo del *referendum*, di *superare* le «modifiche non meramente formali» approvate dalle due Camere. La capacità della deliberazione referendaria di scavalcare e accantonare la *voluntas* parlamentare sembra, così, rivelare anche l'implicito presupposto del progetto di revisione costituzionale, che può indicarsi nella convinzione che queste due deliberazioni presentino un eguale indice di democraticità: che esse possano, in modo pressoché identico, rappresentare la complessità del tessuto sociale, le molteplici, e spesso contraddittorie, istanze che in esso sono presenti. Di una tale fungibilità, tuttavia, è possibile dubitare, o almeno così pare, quando si guardi alla diversa struttura delle due deliberazioni che qui si considerano.

Nella tradizione occidentale dello Stato di diritto, la legge è, infatti, assunta come il luogo della mediazione, di una “sintesi” che origina dalle stesse regole che strutturano il dibattito parlamentare e che sono chiamate a garantire la partecipazione di tutte le parti politiche (rappresentate) alla formazione della volontà assembleare. L'*iter* di formazione della legge si presenta, perciò, come lo “spazio” nel quale la complessità sociale è messa in scena, nel quale le aspettative sociali che ambiscono alla protezione del diritto sono chiamate a confrontarsi con interessi ed esigenze che ad esse si contrappongono: «il legislatore deve prefigurarsi - anche stimolato dal dibattito parlamentare – tutti gli interessi che possono essere incisi dal riconoscimento legislativo di un determinato diritto, e provvedere a regolarne il concorso»¹⁵.

La democraticità della legge parlamentare appare, così, risolta nella strutturale rappresentatività delle Assemblee legislative e nella mediazione che in esse si realizza. Dunque, nella possibilità che in tale “spazio” abbiano parola e possano pretendere ascolto tutte le parti, per quanto minoritarie, di cui la società si compone; ed ancora, nella circostanza che la formazione della *voluntas* parlamentare risponda, almeno teoricamente, alla logica del compromesso: «dalla continua tensione fra maggioranza e minoranza, governo e opposizione – che H. Kelsen¹⁶ definiva – essenziale per la democrazia, nasce il procedimento dialettico di formazione della volontà così caratteristico di questa forma di governo. Democrazia [...] significa discussione. E proprio perciò il risultato del processo in cui si forma qui la volontà dello stato è il compromesso».

¹⁵ R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, Milano, 2018, p. 28.

Non solo. Può, invero, immaginarsi che questo fondamentale “filtro”, che si dà nella necessità di trovare un accordo – quanto meno maggioritario - sui contenuti della legge, operi anche in modo, per così dire, “indiretto”: esso determinerebbe una preventiva selezione dei progetti che possono essere sottoposti al vaglio delle Assemblee legislative, escludendo quelli che si limitino a perseguire interessi “parziali” ed ammettendo, invece, quelli che provino a farsi carico di interessi “condivisi”.

¹⁶ Così H. KELSEN, *Il primato del parlamento*, tr. it. C. GERACI (a cura di), Milano, 1982, p. 46.

È proprio la presenza di un analogo “spazio” che sembra, però, mancare al procedimento normativo descritto dalla riforma ed alla deliberazione referendaria con la quale esso potrebbe concludersi.

Per vero, un tale procedimento normativo appare organizzato secondo meccanismi che, almeno virtualmente, consentirebbero al progetto di legge sottoscritto da 500.000 elettori di sottrarsi ad ogni mediazione: ai promotori è data la possibilità di respingere le «modifiche non meramente formali» approvate dal Parlamento, sottraendo, così, le loro “ragioni” al filtro del dibattito parlamentare ed alla logica del compromesso che vi presiede. Né un tale *deficit* di democraticità pare colmato dall’apertura di un’eventuale fase referendaria, e quindi da quel *surplus* di legittimazione che l’appello al simbolo della *vox populi*, in teoria, evocherebbe. Ed infatti, l’immediatezza della deliberazione referendaria non sembra, per ciò stesso, garanzia di democraticità, di capacità di dar voce ed ascolto alle ragioni di tutti. D’altronde, un tale difetto di rappresentatività si può ritenere appartenga allo stesso codice genetico del *referendum*, e più esattamente alla forma binaria SI/NO nella quale la volontà del corpo elettorale è costretta. È, invero, questa struttura responsiva ad imporre all’elettore la logica del tutto o niente, ad obbligarlo ad una scelta netta che si dà nell’approvazione o nel rifiuto di un testo legislativo nella sua interezza. Il parziale punto di vista dei promotori è, così, sottratto ad ogni bilanciamento e assunto nella sua assolutezza: esso non è tenuto a confrontarsi con le ragioni delle altre parti di cui la società si compone, non è obbligato ad incorporarle per arrivare alla determinazione di una “misura” che possa dirsi comune. Questa semplificazione – potrebbe, però, osservarsi – costituisce, di certo, la dimensione ineliminabile, e nondimeno ammissibile, del *referendum* abrogativo. E tuttavia, ciò non esclude che una tale logica del tutto o niente possa non ritenersi adeguata ad un potere che aspiri a superare la dimensione negativa del “votare contro”¹⁷ per divenire pro-positivo. Ad un potere, quindi, che intenda abdicare alla propria struttura reattiva per divenire un potere normativo ordinario, perché latore di un proprio ed autosufficiente “indirizzo legislativo”.

I dubbi in ordine alla democraticità di quest’iniziativa legislativa rafforzata – se possibile – si acuiscono quando poi si guardi all’art. 1, comma 3 del disegno di legge di revisione costituzionale, che, almeno al momento, dispone che «la proposta sottoposta a *referendum* è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi, purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto». La mancata previsione del doppio *quorum* (strutturale e deliberativo) sarebbe motivata – si legge - dalla convinzione che esso «abbia dato luogo a politiche attivamente astensionistiche, che sfruttano strumentalmente la quota di elettori che per ragioni non politiche non partecipano al voto»¹⁸. Non solo. Potrebbe anche ritenersi che

¹⁷ G. BARCELLONA, *Votare contro. Il referendum come opposizione e norma*, Milano, 2016, pp. 155-182.

¹⁸ L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, cit. Su posizioni simili, S. CURRERI, *Il referendum propositivo: maneggiare con cura*, www.laCostituzione.info, 18 aprile 2019, secondo il quale la determinazione di

L'assenza del *quorum* strutturale sia, alla fine, compensata dalla percentuale dei voti necessari perché il *referendum* abbia un esito positivo, che, in effetti, è indicata in un $\frac{1}{4}$ degli aventi diritto al voto.

Di certo, entrambe queste osservazioni hanno basi manifeste nell'esperienza referendaria, cionondimeno, la riforma sembra aver trascurato la *ratio* che, almeno con riferimento al *referendum* abrogativo, è da considerarsi sottesa alla previsione del doppio *quorum*. La subordinazione della validità della deliberazione referendaria alla partecipazione della «maggioranza degli aventi diritto al voto» (art. 75, comma 4), invero, mira a rendere il *referendum* (abrogativo) un'occasione di mobilitazione e dibattito generali¹⁹. I promotori hanno, dunque, l'onere di dar vita ad una discussione che coinvolga la percentuale più ampia possibile di cittadini. Ed è solo quando le ragioni dei 500.000 sottoscrittori si siano confrontate e abbiano finito con il prevalere su quelle della restante parte della popolazione, che l'iniziativa di pochi sarà ammessa a determinare l'abrogazione (o l'approvazione) di una legge. Ma vi è di più. Com'è stato giustamente osservato²⁰, la mancata previsione del doppio *quorum* tralascerebbe «un dato fondamentale che attiene alla struttura di ogni consultazione referendaria: ovverosia che, a fronte di un quesito referendario, l'elettore non si trova davanti a tre scelte diverse, tra un Sì, un No e un'astensione. [...] In realtà – si prosegue - in ogni *referendum*, che si tratti di un *referendum* abrogativo, consultivo, approvativo o altro, la scelta per l'elettore è sempre, e non può che essere, binaria»²¹. L'elettore sarà, perciò, chiamato a scegliere se andare o meno a votare; ed in seguito, e solo in seguito, dovrà decidere se condividere o meno la proposta referendaria, e quindi se aderire o meno alle ragioni dei promotori²². In questa prospettiva, l'eliminazione del doppio *quorum* «significa accedere ad una visione tecnicizzata del referendum, che dà per scontato ciò che scontato non è: ovverosia che i quesiti referendari, organizzati da una minoranza organizzata - ... - incontrino sempre e comunque l'interesse degli elettori e meritino la loro attenzione»²³. Privare di ogni peso la scelta dell'astensione²⁴ vorrebbe dire, allora, togliere all'elettore la possibilità stessa di prendere le

un *quorum* fisso, insieme strutturale e funzionale, potrebbe scongiurare il rischio che l'astensionismo decreti il fallimento delle iniziative referendarie.

¹⁹ Ad un tal proposito si leggano le riflessioni di M. BETZU, P. CIARLO, A. DEFFENU, *Per il mantenimento del quorum strutturale del referendum abrogativo*, *Astrid (rassegna)*, n. 18/2018.

²⁰ Quest'osservazione è di A. MANGIA, *Note sul programma di riforme costituzionali della XVIII legislatura*, in www.forumcostituzionale.it, 2 Dicembre 2018, che, qui, fa espresso riferimento al progetto di legge di revisione costituzionale che mira ad eliminare il doppio *quorum* previsto all'art. 75 Cost. per il *referendum* abrogativo. Come l'A. chiarisce, però, un tale ragionamento si riferisce alla «struttura di ogni deliberazione referendaria» e si presta, perciò, ad essere esteso anche ad un *referendum* che ambisca ad essere consultivo o approvativo.

²¹ A. MANGIA, *op.cit.*

²² A. MANGIA, *op.ult.cit.*

²³ A. MANGIA, *op.ult.cit.*

²⁴ Si potrebbe, forse, sostenere che l'unico *quorum* funzionale possa, qui, adempiere anche il compito che il comma 4 dell'art. 75 della Cost. assegna alla partecipazione della «maggioranza degli aventi diritto al voto»: la deliberazione referendaria sarebbe comunque sostenuta dal consenso di più di «un quarto degli aventi diritto al voto», replicando, così, la percentuale già prevista dal summenzionato comma 4 dell'art. 75 Cost. E tuttavia, è anche possibile ritenere

distanze dalle “priorità” del comitato dei promotori, lasciandogli soltanto la possibilità di dissentire o meno con i contenuti concreti della proposta referendaria²⁵. Ma è possibile spingersi ancora oltre in questo ragionamento e provare a mostrare le ulteriori implicazioni che la mancata previsione di un *quorum* strutturale per il *referendum* propositivo recherebbe con sé. Per vero, l’irrilevanza cui si condanna l’astensione può sembrare dia corpo ad un’inedita distinzione: tra cittadini attivi e cittadini non attivi. Il meccanismo messo a punto dalla riforma, infatti, consentirebbe ad una “minoranza organizzata” e capace di mobilitare il 25% degli aventi diritto al voto di far prevalere le proprie ragioni; e, soprattutto, di conseguire un tale obiettivo neutralizzando l’inerzia del 75% del corpo elettorale, la cui mancata adesione alla proposta dei promotori viene, così, resa marginale e trascurabile.

Queste, dunque, le implicite e possibili conseguenze dell’iniziativa popolare rafforzata messa a punto dalla riforma. Uno strumento, che – lo si ricorda – dovrebbe «rilanciare la partecipazione dei cittadini alla vita politica del paese»²⁶, e che, però, rischia anche di marginalizzare e ridurre al silenzio le ragioni di quanti, semplicemente, si trovino a non condividere le “priorità” dei promotori.

Ma se così, l’indubbia efficacia di questo nuovo potere normativo può sembrare manchi il fine stesso della riforma. La *vis* di cui è dotato, che gli consente di prevalere sulla deliberazione parlamentare, non appare, infatti, strutturata in modo da garantire, almeno virtualmente, la “rappresentazione” delle ragioni di tutti e da «costituire, (così), un solido ponte fra la società e le istituzioni»²⁷. Essa, al contrario, sembra sanzionare l’irrilevanza dei cittadini “non-attivi”, di quanti, per le ragioni più diverse, continuano a non prendere parte alla vita politica del paese: la loro silenziosa protesta, il loro astenersi, privato della capacità di pregiudicare le iniziative dei “cittadini-attivi”, cessa di essere il nodo gordiano della democrazia italiana. Ora, tutto questo può, forse, sembrare sia il necessario prezzo da pagare alla “vera” democrazia, ad una democrazia che superi la deriva della mediazione partitica per divenire, finalmente, “pura” immediatezza. Ma è, questa, una concezione della democrazia, che pare aver dimenticato che rappresentanza non è, per ciò stesso, sinonimo di “poltronificio”²⁸; e che, in fondo, nasce proprio dal compromesso e dalla volontà di includere le ragioni di tutti la stessa Costituzione italiana ed i diversi, e spesso contraddittori, principi che essa custodisce.

che si dia un’ineliminabile differenza “qualitativa” fra una deliberazione referendaria approvata dal solo 25% degli aventi diritto al voto e che, perciò, non abbia dovuto scontare il giudizio implicito nella scelta dell’astensione, ed una deliberazione referendaria che, invece, abbia ottenuto un eguale consenso nonostante la previsione del *quorum* strutturale. Ciò che, infatti, distingue tali, pur numericamente identici, risultati è il differente coinvolgimento del corpo elettorale e la creazione di uno “spazio pubblico” nel quale le ragioni di tutti abbiano potuto confrontarsi liberamente.

²⁵ A. MANGIA, *op.ult.cit.*

²⁶ L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura, cit.*

²⁷ L. SPADACINI, *op.cit.*

²⁸ A. MANGIA, *Note sul programma di riforme costituzionali della XVIII legislatura, cit.*

3. Un quesito bifronte

I dubbi in ordine all'opportunità di proseguire sulla via intrapresa dalla riforma non sembrano diradarsi, quando si guardi alle competenze attribuite a questo nuovo potere normativo ed alle virtuali interferenze che il loro esercizio può produrre sul complessivo assetto del sistema istituzionale.

Per vero, la dottrina – seppur non unanimemente²⁹ – ha già sottolineato che la creazione di «questo canale parallelo di esercizio del potere legislativo»³⁰ rischia, di per sé, di cagionare il complessivo «scardinamento del sistema costituzionale»³¹. Un *vulnus*, quest'ultimo, la cui gravità pare accrescersi, se si considera che attraverso un tale procedimento sarebbe anche possibile approvare leggi che determinano «nuovi o maggiori oneri», seppur alla condizione che siano contestualmente indicati i mezzi per farvi fronte.

Del conferimento di un tale “potere di spesa” al comitato dei promotori molto si è detto: se ne sono evidenziati i limiti ed i potenziali rischi. Si è, invero, sottolineato che «l'individuazione delle coperture di spesa è un compito di particolare complessità»³²; che gli oneri finanziari così introdotti non dovrebbero poter «sconvolgere gli equilibri di bilancio»³³; che, da ultimo, l'individuazione dei mezzi per far fronte ai nuovi e maggiori oneri «avverrebbe a distanza di un anno e mezzo dalla scadenza del termine oltre il quale la proposta sarebbe suscettibile di essere sottoposta agli elettori in sede referendaria, col risultato che le coperture individuate potrebbero non corrispondere più alle entrate»³⁴.

La maggior parte delle critiche sollevate dalla dottrina sembra, dunque, puntare il dito sull'oggettiva difficoltà che la materia del bilancio presenta e sulla contestuale inadeguatezza “tecnica” del comitato dei promotori³⁵. Non è un caso, allora, che la risposta ad una tale inadeguatezza sia stata, per lo più, indicata

²⁹ Sembrano provare a ridimensionare l'impatto della riforma sul sistema istituzionale, S. CURRERI, *Il referendum propositivo: maneggiare con cura*, cit.; V. ONIDA, *Timori eccessivi sul referendum propositivo?*, in *Astrid (rassegna)*, n. 2, 2019; M. VOLPI, *Audizione davanti alla I Commissione della Camera dei deputati (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) sulle proposte di legge C. 726 e C. 1173 di modifica dell'art. 71 della Costituzione (3 Dicembre 2018)*, in www.astrid-online.it.

³⁰ P. CARETTI, *Il referendum propositivo: una proposta che mal si concilia con una democrazia rappresentativa*, cit., ma si veda anche A. MORRONE, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro una democrazia rappresentativa*, cit.

³¹ U. DE SIERVO, *Un testo di riforma costituzionale che necessita di radicali revisioni*, in *Astrid (rassegna)*, n. 2, 2019; A. MORRONE, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro una democrazia rappresentativa*, cit., p. 3, ritiene che la riforma realizzi il ribaltamento «del rapporto fra la componente rappresentativa e la componente plebiscitaria in favore di quest'ultima».

³² C. PINELLI, *Audizione innanzi alla I Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati. Proposte di revisione costituzionale C. 726 Ceccanti e C. 1173 D'Uva. Modifica dell'art. 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare*, in www.astrid-online.it.

³³ M. VOLPI, *Audizione davanti alla I Commissione della Camera dei deputati (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) sulle proposte di legge C. 726 e C. 1173*, cit..

³⁴ C. PINELLI, *Audizione innanzi alla I Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati. Proposte di revisione costituzionale C. 726 Ceccanti e C. 1173 D'Uva*, cit.

³⁵ C. PINELLI, *Audizione innanzi alla I Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati. Proposte di revisione costituzionale C. 726 Ceccanti e C. 1173 D'Uva*, cit.

nel necessario «coinvolgimento dell'Ufficio parlamentare di bilancio»³⁶, ovvero ancora, nella predisposizione di controlli che assicurino la presenza (e la sufficienza) delle coperture indicate nella legge e che – si è detto – potrebbero essere affidati alla Corte costituzionale eventualmente supportata dalla Corte dei conti³⁷.

Queste soluzioni, che di certo hanno il merito di garantire il complessivo assetto degli equilibri di bilancio (art. 81, comma 1, Cost.), paiono, però, trascurare un elemento non del tutto irrilevante: la natura eminentemente “politica” e non meramente “tecnica” di tutte le decisioni che attengono al reperimento delle entrate ed alla loro successiva destinazione. Una natura, quest'ultima, che impone di considerare il bilancio come il luogo nel quale vengono innanzitutto stabiliti le “priorità” e gli obiettivi dell'azione statale. Di modo che – può concludersi – è proprio sull'indirizzo politico così definito che l'iniziativa dei promotori rischierebbe di impattare.

Ora, queste preoccupazioni possono, forse, sembrare eccessive ed in effetti la potenziale invasività della riforma è stata, da più parti³⁸, minimizzata e giudicata superabile attraverso marginali ritocchi. Occorre, però, ricordare che la *potestas* di spesa dei promotori non sembra, ad oggi, incontrare alcun limite: non un limite di materia, dal momento che le leggi tributarie non sono sottratte alla competenza di questo nuovo potere normativo; e neanche un limite quantitativo, che definisca l'ammontare “massimo” dei “nuovi e maggiori oneri” che in questa forma possono essere introdotti. Ma se così, i promotori potrebbero, almeno virtualmente, rideterminare la politica tributaria decisa con legge, incidendo sulla complessiva configurazione delle imposte: sull'individuazione dei loro (delle imposte, cioè) potenziali destinatari e sulla stessa strutturazione delle aliquote. Non solo. Quand'anche la materia tributaria venisse sottratta alla competenza di questo nuovo potere normativo, la “legge popolare” potrebbe, comunque, operare la complessiva riallocazione delle risorse decisa dal Governo: le entrate provenienti dal prelievo fiscale potrebbero essere reindirizzate ed impiegate per realizzare gli obiettivi decisi dai promotori. I provvedimenti, anche i più significativi, che definiscono il “manifesto politico” della coalizione di Governo rischiererebbero, così, di venir sopravanzati e accantonati da una legge voluta e approvata dal solo 25% del corpo elettorale.

³⁶ Così M. LUCIANI, *Audizione innanzi la Commissione affari costituzionali del Senato (13 Marzo 2019)*, in www.astrid-online.it.

³⁷ V. C. PINELLI, *Audizione innanzi alla I Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati. Proposte di revisione costituzionale C. 726 Ceccanti e C. 1173 D'Uva*, cit.; M. VOLPI, *Audizione davanti alla I Commissione della Camera dei deputati (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) sulle proposte di legge C. 726 e C. 1173*, cit..

³⁸ V. ONIDA, *Timori eccessivi sul referendum propositivo?*, cit.; S. CURRERI, *Il referendum propositivo: maneggiare con cura*, cit., secondo il quale le criticità della riforma potrebbero, almeno parzialmente, venir superate se fossero sottratte all'iniziativa legislativa popolare la materia tributaria, quella penale e le leggi in grado di incidere sugli equilibri di bilancio e di finanza pubblica.

La *potestas* di impulso nella quale, almeno teoricamente, l’iniziativa legislativa popolare dovrebbe risolversi finisce, così, con il rivelare una natura ed un’invasività inaspettate. Essa, invero, pare celare un potere che può divenire latore di un indirizzo politico-legislativo *contrapposto*, *parziale* e tendenzialmente *prevalente* rispetto a quello governativo. La legge popolare, che ridefinisce le priorità dell’azione statale, sarebbe, infatti, approvata usufruendo di una sorta di “corsia preferenziale” che la sottrae al vaglio delle forze politiche rappresentate in Parlamento: che rende inefficaci gli strumenti di protesta delle opposizioni e, ciò che è peggio, superfluo l’avallo della maggioranza, coautrice e responsabile, assieme al Governo, di uno specifico programma politico.

Il potere normativo istituito dalla riforma finirebbe, così, con lo scardinare i meccanismi che garantiscono l’operatività stessa della rappresentanza: la responsabilità delle scelte di politica economica transita dalle sedi istituzionali a luoghi che tali non sono. Essa si sottrae, in tal modo, ad ogni possibile censura: all’eventualità di una mozione di sfiducia ed alla stessa funzione sanzionatoria del voto. Né – occorre sottolinearlo - un tale *vulnus* può ritenersi sanato dalla successiva deliberazione referendaria. Come pure è stato osservato³⁹, infatti, le leggi “popolari”, che determinassero «nuovi e maggiori oneri», darebbero vita a quesiti necessariamente disomogenei e, per ciò stesso, irriducibili al codice binario SI/NO che conforma la deliberazione referendaria. A ben vedere, la scelta che all’elettore si domanderebbe di compiere appare, qui, necessariamente duplice. Questi, invero, verrebbe chiamato a decidere non soltanto se aderire o meno ai contenuti della proposta di legge presentata dai promotori, ma anche al “modo” in cui si è scelto di finanziarla, e dunque all’implicita ridefinizione delle priorità indicate dalla coalizione di Governo. Al quesito “visibile”, che attiene al solo contenuto “regolativo” del testo presentato dai promotori, si affiancherebbe, allora, un secondo e distinto quesito, che è indissolubilmente legato al primo e, ciononostante, latore di una *ratio* e di una “questione” autonome. Un tale quesito “ombra”, che si presenta come l’*implicita e necessaria* conseguenza di un’iniziativa legislativa popolare che determini «nuovi e maggiori oneri», ha ad oggetto le coperture finanziarie della legge ed appare “logicamente” irriducibile ai contenuti propriamente regolativi della stessa: fra le “misure” previste nella legge ed il modo in cui si è deciso di finanziarle non si dà alcuna necessaria connessione. Le due decisioni appaiono indipendenti e, per ciò stesso, «insuscettibili di essere ridotte ad unità»⁴⁰. Il problema è, però, che di un’analoga *duplice* scelta non sembra disporre l’elettore, la cui volontà è costretta entro un’*unica* e radicale alternativa: SI/NO. La natura “bifronte” di tali quesiti finirebbe, allora, con il contraffare gli esiti stessi del *referendum*.

³⁹ Si rinvia all’audio dell’intervento di R.BIN a Milano (12 Aprile 2019), in *Riforma della Costituzione: l’introduzione del referendum propositivo*, cit.

⁴⁰ Corte costituzionale, n. 16/1978, in www.giurcost.org.

Come motivava la Corte costituzionale nella sentenza nella quale delineava il canone dell'omogeneità⁴¹, «sia che i cittadini siano convinti dell'opportunità di abrogare certe norme ed a questo fine si rassegnino all'abrogazione di norme del tutto diverse [...]; sia che preferiscano orientarsi verso l'astensione, dal voto o nel voto, rinunciando ad influire sull'esito della consultazione referendaria, giacché l'inestricabile complessità delle questioni [...] non consente loro di esprimersi né in modo affermativo, né in modo negativo; sia che decidano di votare “no”, in nome del prevalente interesse a non far cadere determinate discipline, ma pagando il prezzo della mancata abrogazione di altre norme che essi ritengano ormai superate[...]: appare evidente come i risultati dell'esperimento referendario ne vengano falsati alla radice, per l'unico motivo che *referendum* diversi – e per sé stessi ammissibili – sono stati conglobati a forza entro un unico contesto».

A ciò si aggiunga, che questo quesito “ombra” potrebbe essere artatamente utilizzato per attrarre il voto favorevole di una parte dell'elettorato e garantire, così, il necessario consenso ad una proposta di legge che, diversamente, stenterebbe ad ottenerlo. Si pensi, ad es., ad una legge “popolare” che disponga l'introduzione del reddito di cittadinanza e che questa misura decida di finanziare attraverso la drastica riduzione degli stanziamenti destinati alle politiche d'accoglienza agli immigrati, o, all'opposto, che promuova una politica di accoglienza “tagliando” la spesa per il reddito di cittadinanza. L'impossibilità di un voto scisso, che abbia, cioè, ad oggetto le diverse componenti del progetto presentato dai promotori, finirebbe, così, con il “coartare” la libertà di scelta degli elettori, i quali – tornando all'esempio sopra riportato – potrebbero essere indotti ad accettare una misura assistenziale come il reddito di cittadinanza, pur di veder ridimensionate le risorse stanziare per far fronte all'immigrazione (e viceversa). Ma ciò che appare – se possibile - ancor più grave è che quesiti così strutturati finirebbero con l'amplificare la conflittualità fra istituzioni e “vero popolo”, gravando la Corte costituzionale di un compito pressoché impossibile. In questi casi, infatti, il Giudice costituzionale si troverebbe costretto ad una scelta radicale: negare sistematicamente l'ammissibilità dei progetti di legge “popolari” che introducano nuove e maggiori spese o privare il canone dell'omogeneità della funzione che Lei stessa gli aveva assegnato, e che aveva indicato nella garanzia della libertà di voto e, per suo tramite, delle medesime fondamenta democratiche del sistema costituzionale⁴².

⁴¹ Corte costituzionale, n. 16/1978, in www.giurcost.org.

⁴² Come motivava la Corte costituzionale nella sentenza n. 16/1978: «Occorre che i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da coartare le loro possibilità di scelta; mentre è manifesto che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotti ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso».

4. Votare per niente? Sull'effetto utile della legge votata dal “popolo”

Gli esiti della riforma può, così, sembrare contraddicano l'*intentio* stessa dei promotori. La creazione di questo nuovo polo della dialettica politico-istituzionale, infatti, invece di valorizzare «la capacità del Parlamento di rappresentare le istanze dei cittadini»⁴³, pare logorare le fondamenta stesse della rappresentanza, radicalizzando il conflitto fra le istituzioni, che rischiano di essere ridotte a vuoto simulacro, e il “vero popolo”. Ma vi è di più. Le singolari caratteristiche di tale potere normativo e le garanzie di cui è circondata l'iniziativa legislativa dei promotori paiono riflettersi sulla legge che in tale forma è approvata, rendendone incerta la collocazione nel sistema delle fonti. Più precisamente, a mostrarsi problematica è la definizione della natura stessa di questa nuova fonte del diritto: la quantificazione della sua forza ed il suo posizionamento rispetto alla legge parlamentare.

A dire il vero, la dottrina, seppur non unanime nel classificare la legge d'iniziativa popolare⁴⁴, sembra, invece, concorde nell'estenderle il “divieto di ripristino”⁴⁵, che la Corte costituzionale ha introdotto per il *referendum* abrogativo e che – si è ricordato – trova fondamento nella necessità di impedire «che l'esito della consultazione popolare venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l'effetto utile»⁴⁶.

Per vero, la volontà di scongiurare un tale rischio può ritenersi motivi l'intera riforma dell'art. 71 Cost.: essa dà senso al limite delle modifiche meramente formali che la *potestas* normativa delle Camere subisce e, allo stesso modo, si può pensare giustifichi l'inammissibilità di successivi interventi legislativi che modificano o abrogano il progetto di legge presentato dai promotori. D'altronde – può ragionarsi - non si vede per quale motivo al Parlamento si debba consentire di fare in seguito ciò che, invece, gli è vietato di fare prima, cancellando e privando di ogni effetto l'avvenuta consultazione referendaria.

Ma è, forse, possibile spingersi ancora oltre in questo ragionamento, mostrando le conseguenze che, in una qualche misura, appaiono racchiuse nella *ratio* stessa della riforma.

Per vero, quando si considerino i meccanismi predisposti a tutela dell'autenticità ed integrità dell'iniziativa dei promotori, non sembra possa ritenersi che essi operino solo nella circostanza, del tutto contingente,

⁴³ L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, cit.

⁴⁴ Alla legge d'iniziativa popolare si è, infatti, attribuita la natura di “fonte rinforzata”, dal momento che – si è osservato (S. BELLOMIA, *Audizione informale dinanzi alla Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica*, in data 13 Marzo 2019, in www.astrid-online.it) - «la riforma pone la legge d'iniziativa popolare [...] su un piano differenziato e gerarchicamente superiore rispetto alla normale legge del Parlamento». M. VOLPI, (*Audizione di fronte alla I Commissione sulle proposte di legge costituzionale C. 726 e C. 1173 di modifica dell'art. 71 Cost.*, cit.) invece, ritiene che non sia «sostenibile che la legge scaturita dall'iniziativa popolare abbia natura rinforzata», dal momento che – prosegue - «ciò finirebbe col bloccare per un tempo indefinito qualsiasi possibilità di innovazione legislativa resa necessaria dal cambiamento delle circostanze e degli orientamenti politici». Di una «forza giuridica passiva maggiore di quella ordinaria» parla anche S. CURRERI, *Il referendum propositivo: maneggiare con cura*, cit.

⁴⁵ V. *supra* nt. 36. Ma si leggano anche le osservazioni di E. PALICI DI SUNI, *Audizione informale presso la Commissione affari costituzionali del Senato* (12 Marzo 2019), in www.astrid-online.it.

⁴⁶ Corte costituzionale, n. 199/2012, in www.giurcost.org.

che il procedimento normativo si concluda con una consultazione referendaria. Diversamente, le Assemblee rappresentative potrebbero facilmente eludere i vincoli che ne costringono il potere normativo: le Camere potrebbero, ad es., decidere di approvare il progetto di legge presentato dai promotori senza apportarvi alcun cambiamento, riservandosi di intervenire successivamente con una nuova e distinta legge, la quale non incontri il limite delle modifiche “meramente formali”. Ma se così, occorre necessariamente ammettere che l’operatività del “divieto di ripristino” non possa dipendere dall’eventuale attivazione del potere referendario; esso (il divieto di ripristino, cioè), invero, dovrebbe garantire tutte le leggi che siano state approvate secondo il procedimento previsto dall’art. 71 Cost. e che, dunque, originino dall’esercizio della *potestas* di impulso che si intende attribuire al corpo elettorale.

L’emancipazione del “divieto di ripristino” dalla consultazione referendaria può, allora, sembrare alimenti ulteriormente le perplessità in ordine all’effettiva democraticità della riforma. A trovare protezione nel procedimento prescritto dall’art. 71 Cost. non sarebbe, infatti, la *vox populi* o qualcosa che, seppur parzialmente, le somiglia, ma un testo di legge integralmente voluto e deciso da soli 500.000 elettori.

Purtroppo, a questa, di per sé già seria, ragione di dubbio altre se ne aggiungono, che attengono alla concreta operatività del divieto di ripristino. L’intangibilità che un tale dispositivo garantirebbe al progetto di legge presentato dai promotori appare, in effetti, incerta, tanto nell’estensione temporale, che in quella materiale.

Per vero, sotto il primo profilo, è possibile fare riferimento alle indicazioni fornite dalla stessa Corte costituzionale, che ha legato la durata del divieto di ripristino al «mutamento del quadro politico» o «delle circostanze di fatto»⁴⁷, e dunque ad elementi, per definizione, contingenti e di difficile valutazione. Cionondimeno, l’innegabile ragionevolezza di una tale soluzione trova fondamento nella struttura ablativa del *referendum* previsto all’art. 75 Cost. e, di conseguenza, nel carattere negativo del vincolo che da esso può derivare. «Il legislatore ordinario – ricorda la Corte - pur dopo l’accoglimento della proposta referendaria, conserva il potere di intervenire nella materia oggetto del *referendum* senza limiti particolari che non siano quelli connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata»⁴⁸. La protezione del «effetto utile» della consultazione referendaria, perciò, esclude che il legislatore possa approvare una legge che riproponga i contenuti di quella abrogata dal corpo elettorale. Un tale divieto, però, oltre ad essere

⁴⁷ V. S. CURRERI, *Il referendum propositivo: maneggiare con cura, cit.*; E. PALICI DI SUNI, *Audizione informale presso la Commissione affari costituzionali del Senato, cit.*; M. VOLPI, *Audizione di fronte alla I Commissione sulle proposte di legge costituzionale C. 726 e C. 1173 di modifica dell’art. 71 Cost., cit.* Ma v. anche C. PINELLI, *Audizione innanzi alla I Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati. Proposte di revisione costituzionale C. 726 Ceccanti e C. 1173 D’Uva, cit.*, il quale, in merito alla stabilità della legge referendaria, ricorda che il Codice di buona condotta per il *referendum* della Commissione di Venezia «raccomanda di prevedere il divieto di modifiche a tale legge nell’anno successivo alla deliberazione referendaria “in caso di sospetti di manipolazione”».

⁴⁸ Corte costituzionale, n. 199/2012, in www.giurcost.org.



“temporalmente circostanziato”, non cancellerebbe il potere normativo del Parlamento, che potrà sempre adottare una legge che implementi un “verso” alternativo, ovvero opposto, rispetto a quello bocciato dal corpo elettorale⁴⁹.

Non sarebbe esattamente così nel caso di cui qui si discute, e dunque quando ci si trovi in presenza di un *referendum* non abrogativo, bensì propositivo. Come pure si è sottolineato⁵⁰, infatti, «semberebbe che se il *referendum* non si limita ad abrogare una legge, ma introduce una nuova disciplina, quest’ultima dovrebbe resistere all’abrogazione, e quindi all’introduzione di una nuova disciplina, a meno che si verifichi un mutamento del quadro politico o delle circostanze di fatto che la giustifichi».

Ora, non vi è chi non veda che l’introduzione di un tal vincolo positivo prospetta almeno un duplice ordine di questioni. Sotto un primo profilo, invero, la legge d’iniziativa popolare, a prescindere dalla circostanza che essa sia stata approvata con deliberazione referendaria, finirebbe con l’azzerare drasticamente il potere legislativo delle Assemblee rappresentative. La legge parlamentare verrebbe, seppur temporaneamente, estromessa dalla materia regolata con questa nuova fonte del diritto, essendole inibito di apportarvi «modifiche non meramente formali». Non solo. Sotto un secondo profilo, poi, può sembrare, che sia la stessa estensione materiale di un tal vincolo positivo ad essere incerta o, quantomeno, di difficile determinazione. Ciò accadrebbe, essenzialmente, nei casi in cui la legge d’iniziativa popolare introduca “nuovi e maggiori oneri”, finendo, così, con il ridefinire le priorità dell’azione statale. In questi casi, infatti, la legge e l’eventuale successiva deliberazione referendaria presenterebbero almeno un duplice, e fondamentale, contenuto: quello regolativo e quello, per così dire, “finanziario”. I promotori, prima, e gli elettori, in seguito, avrebbero deciso di finanziare le misure previste dalla legge attraverso le risorse che, in origine, erano state assegnate ad una diversa destinazione. Si pensi, ad es., ad una legge che introduca, o estenda, il reddito di cittadinanza e che questa misura finanzi utilizzando i fondi destinati al Ministero della difesa. In presenza di una tale eventualità, appare, invero, legittimo domandarsi quale sia l’estensione “materiale” del divieto di ripristino, e dunque se esso garantisca l’intangibilità dei soli contenuti regolativi o anche di quelli finanziari. In fondo – potrebbe ragionarsi – per i promotori e per il corpo elettorale potrebbe non essere propriamente indifferente che il reddito di cittadinanza sia implementato limitando le spese per gli armamenti, piuttosto che riducendo gli stanziamenti destinati al servizio sanitario nazionale. D’altronde – si potrebbe ancora sostenere - la *ratio* che presiede all’istituzione del “divieto di ripristino”, anche nella sua declinazione positiva, sembra escludere che si possano introdurre distinzioni all’interno dell’*unico* oggetto della deliberazione referendaria; che si possano, cioè,

⁴⁹ G. BARCELLONA, *Votare contro. Il referendum come opposizione e norma*, cit., pp. 69-81.

⁵⁰ E. PALICI DI SUNI, *Audizione informale presso al Commissione affari costituzionali del Senato*, cit.

separare i contenuti imm modificabili, da quelli che tali non sono e che, perciò, appaiono destinati a rimanere nella disponibilità del legislatore parlamentare e della sua *potestas* normativa.

5. I rischi della chirurgia

La volontà di garantire «l'effetto utile»⁵¹ dell'iniziativa popolare può, così, sembrare attribuisca ai promotori il potere di vincolare le risorse finanziarie alla destinazione da loro prescelta. E sarebbe, questo, un vincolo al quale il Parlamento ed il Governo avrebbero difficoltà a sottrarsi: l'adozione di politiche di bilancio che si discostino dalle scelte compiute dai promotori verrebbe, infatti, subordinata all'eventualità, di difficile ed incerta valutazione, che vi sia stato «mutamento del quadro politico» o «delle circostanze di fatto». Non solo. Quand'anche il verificarsi di una tale condizione fosse “oggettivamente” incontrovertibile, vi sarebbe, in ogni caso, il rischio che una tale decisione possa acuire il contrasto fra istituzioni rappresentative e “vero popolo”, riversando sul Giudice costituzionale questo *surplus* di conflittualità.

La predicata “puntualità” della riforma può, allora, sembrare si risolva nel potenziale scardinamento del sistema costituzionale. La creazione di questo nuovo potere normativo, la sua collocazione “eccentrica” e le garanzie di cui è circondato l'esercizio rischierebbero, invero, di far transitare la funzione d'indirizzo politico dalle sedi istituzionali a luoghi che tali non sono, cagionando, così, il virtuale annichilimento dei meccanismi stessi della rappresentanza. Ma vi è di più. L'introduzione di questa forma rafforzata d'iniziativa legislativa popolare sembrerebbe anche mancare la funzione che i suoi ideatori le avevano assegnato e che si è indicata nella rivitalizzazione dei circuiti democratici. Come pure si è scritto, infatti, un tale strumento di “democrazia partecipativa”⁵² potrebbe creare «una élite extraparlamentare che si arroga (e alla quale la riforma proposta darebbe) il diritto di competere con i rappresentanti eletti dai cittadini e di interrogare gli elettori circa le proposte che originano da questa nuova élite»⁵³. In luogo dell'auspicato «rinnovamento del sistema politico»⁵⁴, la riforma rischierebbe, così, di dar corpo ad un'inutile duplicazione dei luoghi della rappresentanza e, soprattutto, di privilegiare canali decisionali, i quali, in forza della loro collocazione, paiono sottrarsi ad ogni responsabilità ed alla sanzione stessa del voto.

⁵¹ Corte costituzionale, n. 199/2012, in www.giurcost.org.

⁵² V. M. LUCIANI, *Art. 75 della Costituzione*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 2005, pp. 34-42, che, da sempre, definisce il *referendum* uno strumento di democrazia partecipativa e non di democrazia diretta.

⁵³ P. PASQUINO, *Popolo o élite? Il referendum propositivo e la retorica della democrazia diretta*, in www.laCostituzione.info, 23 Aprile 2019.

⁵⁴ L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, cit.



Al di là delle criticità della riforma, che, qui, si è provato ad evidenziare, appare, tuttavia, indifferibile la questione della quale essa si fa carico e, anche se solo in parte, adeguata la direzione che vi viene indicata. L'imprescindibile obiettivo di «dare nuova linfa alla nostra democrazia» e di rafforzare «l'apporto diretto dei cittadini alle scelte politiche fondamentali»⁵⁵ può, certo, passare dal potenziamento della *potestas* di impulso già prevista dall'art. 71 della Costituzione, e dunque dalla creazione di meccanismi che la sottraggano all'irrilevanza alla quale è stata, da sempre, relegata. Cionondimeno, una tale finalità non sembra debba essere perseguita attraverso la creazione di un potere, che, almeno virtualmente, appare sottratto ad ogni controllo, e quindi a quei “filtri” che sono chiamati a presidiare la stessa democrazia ed a scongiurare il rischio che le ragioni di pochi prevalgano su quelle di tutti.

⁵⁵ L. SPADACINI, *op.cit.*