



22 MAGGIO 2019

Referendum propositivo
e democrazia rappresentativa:
alla ricerca di una sintesi

di Ida Angela Nicotra

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Catania



Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi*

di Ida Angela Nicotra

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Catania

Sommario: **1.** Il referendum propositivo nel progetto di revisione costituzionale A. C. n.1173 della XVIII Legislatura. **2.** Il referendum propositivo in Assemblea Costituente nella proposta di Costantino Mortati. **3.** I principali progetti di revisione costituzionale per l'introduzione del referendum propositivo. **4.** Il ruolo delle figure di garanzia nell'attuale disegno di referendum propositivo.

1. Il referendum propositivo nel progetto di revisione costituzionale A.C. n.1173 della XVIII Legislatura

Il referendum propositivo contenuto nel progetto di revisione costituzionale A.C. n.1173 è uno dei “cavalli di battaglia” del “contratto di governo” siglato dai partiti Lega e M5S all'inizio della XVIII Legislatura. Si tratta della proposta di modificare le norme della Costituzione in tema di iniziativa legislativa popolare¹.

Il secondo comma dell'art. 71 – com'è noto – attribuisce il potere d'iniziativa di legge, sia ordinaria sia costituzionale, al popolo “*mediante la proposta da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli*”. L'istituto ha avuto poca fortuna nel nostro ordinamento anche perché non è prevista alcuna norma che impone alle Camere di deliberare sull'iniziativa popolare. E in effetti, le Assemblee parlamentari hanno, per lo più, ignorato le proposte di legge d'iniziativa popolare². Un tentativo di rafforzare questo tipo di iniziativa legislativa è stato realizzato attraverso il regolamento del Senato. L'art. 74 - modificato con la riforma del 2017 – prevede che “*per i disegni di legge d'iniziativa popolare presentati nella precedente legislatura non è necessaria la ripresentazione. All'inizio della nuova legislatura, essi sono nuovamente assegnati alle Commissioni e seguono la procedura normale*”. L'esame dei disegni di legge d'iniziativa popolare deve essere concluso – secondo quanto prescritto dal 3° comma dell'art. 74 - entro tre mesi dall'assegnazione. Decorso tale termine il disegno di legge è iscritto d'ufficio nel calendario dei lavori dell'Assemblea.

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo. Il presente scritto è in corso di pubblicazione sulla Rivista *Rassegna Parlamentare*.

¹ Si tratta della proposta di legge costituzionale A.C. 1173-A D'Uva e altri, approvata dalla I Commissione nella seduta del 15 gennaio 2019, con cui viene introdotta una procedura “rinforzata” che si può concludere, al verificarsi di alcune condizioni, con lo svolgimento di una consultazione referendaria.

² Sulla portata assai limitata dell'iniziativa popolare in Italia, v. P. Biscaretti di Ruffia, *Diritto Costituzionale*, XV edizione, Napoli 1989, 450.

La proposta di legge costituzionale introduce ulteriori commi all'art. 71, finalizzati a inserire nella Costituzione l'istituto dell'iniziativa popolare indiretta e propositiva. In particolare, il terzo comma prevede che *“quando una proposta di legge è presentata da almeno cinquecentomila elettori e le Camere non la approvano entro diciotto mesi dalla sua presentazione è indetto un referendum per deliberarne l'approvazione”*. Il quarto comma elenca i casi in cui il referendum non è ammissibile: *“se la proposta non rispetta la Costituzione, se è ad iniziativa riservata, se presuppone intese o accordi, se richiede una procedura o una maggioranza speciale per la sua approvazione, se non provvede ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi e se non ha contenuto omogeneo”*.

Il procedimento prende avvio dalla presentazione di un'iniziativa legislativa da parte di una frazione del corpo elettorale che le Camere devono trasformare in legge entro diciotto mesi dalla presentazione. I proponenti hanno costruito una forma d'iniziativa indiretta in cui la proposta popolare è sottoposta alla consultazione del corpo elettorale non direttamente, ma solo a condizione che il Parlamento non la approvi nel termine previsto e sempre che i promotori non vi rinuncino. Il referendum è ammesso ove abbia superato il vaglio preventivo di costituzionalità.

Il ricorso al pronunciamento popolare è previsto anche quando il Parlamento abbia legiferato, ma in modo non conforme alla volontà dei proponenti, ove i promotori decidano di chiedere comunque la consultazione referendaria. Se nel corso del dibattito parlamentare il testo sia trasformato nella sostanza e i promotori non rinunciano al referendum, i cittadini saranno chiamati a votare la proposta di iniziativa popolare.

Un “organo terzo” individuato dalla legge di cui all'art. 71, ultimo comma della Costituzione, sarà chiamato a valutare se *“il testo approvato dalle Camere abbia apportato modifiche non meramente formali alla proposta di iniziativa popolare presentata”*. L'impostazione seguita dall'odierno legislatore somiglia da vicino alla norma prevista per il referendum abrogativo che esclude il ricorso alla consultazione *“se prima della data di svolgimento del referendum la legge o l'atto avente forza di legge o le singole disposizioni di essi cui il referendum si riferisce sono stati abrogati”* (art. 39 della l. n. 352 del 1970). Tuttavia, se l'abrogazione è accompagnata da altra disciplina della stessa materia, *“senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti”* il referendum si svolgerà sulle nuove disposizioni legislative³. Secondo i partiti della maggioranza la novella sarebbe volta a “rivitalizzare” l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare⁴ e a realizzare un circuito virtuoso tra democrazia diretta e democrazia

³ Corte Cost., sent. n.68, 16 maggio 1978.

⁴ La modifica dell'art. 71 della Carta aveva previsto - in una prima stesura - che un'iniziativa presentata da cinquecentomila elettori e non approvata dal Parlamento entro diciotto mesi, previo giudizio della Corte Costituzionale sulla ricorrenza di determinati presupposti, potesse essere sottoposta a referendum popolare eventualmente in alternativa con una diversa proposta di legge avanzata dalle Camere e non accettata dai promotori del referendum. Il nuovo istituto del referendum propositivo non menzionava alcun quorum strutturale per la sua validità. Cfr. Relazione introduttiva alla proposta di legge costituzionale di *“Modifica all'articolo 71 della Costituzione in*

rappresentativa, puntando sul rinnovamento del sistema politico. Con l'obiettivo di potenziare il contributo dei cittadini alle scelte politiche fondamentali e valorizzare al contempo le capacità del Parlamento di rappresentare le istanze che provengono dal basso, per edificare un solido "ponte" tra la società e le istituzioni. Il tentativo è di stabilire una proficua interazione tra la democrazia diretta e quella rappresentativa⁵.

In questa prospettiva, la consultazione popolare sarebbe il "filo rosso" che tiene insieme cittadini e istituzioni rappresentative. Si spiega che la previsione del referendum sulla legge d'iniziativa popolare, nel caso di mancata approvazione da parte del Parlamento, entro il tempo previsto, vuole essere uno strumento di stimolo e impegno per l'attività delle Assemblee, scarsamente sensibili sui progetti che provengono dai cittadini. L'istituto dell'iniziativa popolare rafforzata potrebbe rappresentare un valido ausilio alla funzione legislativa soprattutto rispetto a questioni che tradizionalmente registrano una particolare timidezza da parte degli organi di rappresentanza politica, come i diritti civili e i temi sociali e ambientali. Potrebbe svegliare un Parlamento talvolta pigro e restio a deliberare, soprattutto su aspetti ritenuti altamente divisivi. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla vicenda dell'attuale assetto normativo concernente il "fine vita", che, come ha rilevato la Corte Costituzionale, "*lascia prive di adeguata tutela determinate situazioni meritevoli di protezione e da bilanciare con altri beni costituzionalmente rilevanti*"⁶ e su cui il Parlamento non è ancora intervenuto con una appropriata disciplina.

2. Il referendum propositivo in Assemblea Costituente nella proposta di Costantino Mortati

Invero, la Costituzione italiana dedica uno spazio apprezzabile all'istituto referendario che ha rappresentato fin dall'origine il meccanismo più idoneo d'integrazione – correzione della democrazia rappresentativa. Esso ha avuto l'innegabile merito di evitare che il principio di sovranità popolare si giocasse interamente sul versante della mediazione politico-parlamentare⁷. Il referendum abrogativo, in particolare, ha risposto all'esigenza di garantire una partecipazione diretta del popolo alle decisioni collettive. Il ricorso alla consultazione referendaria è stato tanto più frequente quanto in misura maggiore si è avvertita la crisi della rappresentanza e di disaffezione dei cittadini alla vita politica.

materia di iniziativa legislativa popolare" di iniziativa dei deputati D'Uva ed altri. Cfr. E. De Marco, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"*, in *Osservatorio Costituzionale, AIC*, fasc.3/2018, 10 dicembre 2018, 589 ss.; V. De Santis, *Iniziativa popolare diretta e referendum propositivo: resoconto e qualche riflessione a margine della proposta di revisione dell'art. 71 della Costituzione A.C. n.1173 XVIII Legislatura*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc.3/2018, 6 novembre 2018.

⁵ A. Pertici, *Il referendum non è un pericolo ma un'opportunità*, in *Huffingtonpost.it*, del 18.1.2019.

⁶ Corte Costituzionale, *Comunicato del 24 ottobre 2018, Caso Cappato, Vuoti di tutela costituzionale, un anno al Parlamento per colmarli*.

⁷ I. Nicotra, *Diritti politici*, in *Dizionario del Liberalismo italiano*, 2011, 350 ss.

D'altra parte, i Costituenti hanno dimostrato di essere consapevoli del rapporto problematico tra referendum e democrazia rappresentativa.

Costantino Mortati propose l'inserimento in Costituzione del referendum propositivo. In particolare, la disposizione prevedeva che *“l’iniziativa popolare si esercita mediante la presentazione di un progetto, redatto in articoli, da parte di almeno centomila elettori”*. *Ove tale progetto, che deve essere presentato subito dal Governo al Parlamento, non venga, nel termine di sei mesi dalla presentazione, preso in considerazione, o sia rigettato o sottoposto ad emendamenti, si deve procedere al referendum su di esso, quando ciò sia stato stabilito originariamente o sia stato richiesto da almeno un ventesimo (o meglio un decimo) degli elettori iscritti ed il progetto sia accompagnato dalla relazione di un comitato di tecnici della materia cui esso si riferisce”*.

Il progetto fu accantonato per la contrarietà all'idea di affidare la formazione di una legge direttamente al corpo elettorale, sebbene Mortati avesse fatto notare la matrice comune delle due tipologie di referendum. Infatti, il referendum richiesto su una legge approvata dal Parlamento e quello di referendum richiesto su un progetto di iniziativa popolare *“partono dal medesimo presupposto, cioè da una posizione di contrasto tra il Parlamento e un determinato numero di elettori”*. In sede di stesura finale della Costituzione prevalse la soluzione di escludere il referendum propositivo e di ammettere la consultazione popolare di carattere abrogativo ed eventuale⁸.

Il solo *referendum* abrogativo, volto a privare di efficacia un atto di normazione primaria, venne incluso tra i diritti di partecipazione politica⁹. La scelta di affidare al popolo soltanto una fonte del diritto *“di legislazione negativa”*, come il referendum abrogativo, trovava giustificazione al fine di evitare che il corpo elettorale potesse alterare il funzionamento della democrazia rappresentativa considerato come la forma naturale di espressione della sovranità popolare.

Inoltre, la circostanza che l'art. 75, 2° co., esclude in modo esplicito il ricorso al referendum per alcune materie tassativamente indicate e ne ammette la proponibilità soltanto per alcuni tipi di atti normativi *“leggi ed atti aventi valore di legge”*, rafforza la convinzione che si sia voluto *“perimetrare”* l'uso del referendum all'interno di confini ben delimitati, come una delle *“forme”* in cui la sovranità si esercita.

Sovranità popolare che trova svolgimento, appunto, nelle *“forme”* e nei *“limiti”* fissati nelle stesse disposizioni costituzionali e richiamati, innanzitutto, nell'enunciato contenuto nell'art. 1, comma 2 della Costituzione. Si ritiene che, con tale ultima affermazione, il primo articolo della Carta abbia voluto sancire il carattere *“limitato”* o *“costituito”* della sovranità, nel senso che essa trova la sua fonte di legittimazione

⁸ Il potere d'iniziativa legislativa viene esaminato dalla II Sottocommissione, nella seduta del 21 gennaio 1947.

⁹ I. Nicotra, *Le zone d'ombra nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, a cura di R. Pinardi, 2007, 247.

e la sua disciplina nella Carta e non al di fuori di essa: “fuori dalla Costituzione e dal diritto non c’è sovranità ma l’arbitrio popolare, non c’è il popolo sovrano, ma la massa con le sue passioni e le sue debolezze”¹⁰.

Il rapporto tra legislazione e referendum è configurato dal Testo costituzionale come un rapporto tra regola e eccezione, in cui il ricorso al referendum serve in funzione di integrazione puntuale nella determinazione dell’indirizzo politico, all’interno di un modello di tipo rappresentativo. In proposito, scriveva Mortati nel 1967, “l’uso del referendum non può essere se non eccezionale; e tanto più raro ne riuscirà in pratica l’impiego quanto più ricca di mezzi di espressione e di informazione divenga la vita politica di una nazione, ed altresì quanto più salda, bene articolata e armonicamente collegata con l’opinione pubblica del Paese sia l’ossatura dei partiti e ristretto il loro numero”¹¹.

3. I principali progetti di revisione costituzionale per l’introduzione del referendum propositivo

Proprio il carattere meramente “negativo” del referendum ha posto le questioni più spinose e l’esperienza concreta, con l’avallo della giurisprudenza costituzionale, ha superato la natura abrogativa dell’istituto. Il referendum, nella sua concreta evoluzione, è stato conformato proprio all’esigenza di consentire l’elaborazione di strategie legislative da parte del corpo elettorale e rispondere alle numerose richieste di tipo “manipolativo”.

Per parte sua la Corte ha suggerito ai promotori dei referendum la presentazione di quesiti “manipolativi” in tutte le occasioni in cui un’abrogazione “secca” della legge non sarebbe stata ammissibile, perché avrebbe impedito il necessario bilanciamento tra beni meritevoli di tutela, ovvero perché avrebbe prodotto il blocco di organi costituzionali, come nel caso delle leggi elettorali¹². Conformemente a tale impostazione, la Corte ha bloccato alcune proposte referendarie in considerazione del fatto che l’abrogazione di specifiche norme della legge elettorale avrebbe provocato la paralisi di funzionamento dell’organo parlamentare, “che in assenza di un intervento del legislatore non sarebbe in grado di funzionare”¹³. Così, attraverso la tecnica del “ritaglio”, utilizzata per creare una nuova disciplina legislativa, con il referendum abrogativo si è aperta, in modo surrettizio, la via per una legislazione in positivo.

La storia del referendum evidenzia l’opportunità di rivedere l’impostazione iniziale per incoraggiare forme di legislazione popolare, in sintonia con il principio della rappresentanza.

Si riflette, in Italia, da lungo tempo sulla necessità di individuare proposte migliorative della Costituzione, proprio al fine di rilanciare gli istituti di democrazia diretta. E in questa direzione si inseriscono diverse

¹⁰C. Esposito, *La Costituzione italiana*, Padova 1954.

¹¹ Così, C. Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, tomo secondo, Padova 1967, 708.

¹² Cfr. *Corte Cost. sentt. n. 26 del 1981, 47 del 1991 e 45 del 2005* e A. Barbera e G. Guzzetta, a cura di, *Il governo dei cittadini, Referendum elettorali e riforma della politica*, 2007.

¹³ Cfr. *Corte Cost. sentt. n. 5 del 1995*.

ipotesi di riforma dell'istituto; come quella della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali istituita nel 1997.

Il revisore costituzionale di allora aveva previsto la possibilità di attivare una consultazione popolare di carattere propositivo *“per deliberare l’approvazione di una proposta di legge ordinaria di iniziativa popolare presentata da almeno ottocentomila elettori, quando entro due anni dalla presentazione le Camere non abbiano deliberato su di essa”*¹⁴.

Si estendevano al referendum propositivo gli stessi limiti previsti per quello abrogativo, compreso l’oggetto che doveva riguardare disposizioni normative omogenee. Si prevedeva, inoltre, che la Corte Costituzionale si pronunciasse sulla richiesta referendaria dopo la raccolta di centomila firme ovvero dopo che le cinque delibere delle Assemblee regionali fossero divenute esecutive.

Anche recentemente il tema del rafforzamento degli istituti di partecipazione popolare è stato tradotto in un’ipotesi di revisione costituzionale dalla *“Commissione per le riforme costituzionali”* istituita nel 2013¹⁵. L’ultimo capitolo della Relazione finale, trasmessa al Parlamento il 15 ottobre del 2013, è dedicato agli istituti di partecipazione popolare. Nello specifico la proposta si concentrava sulla valorizzazione degli strumenti partecipativi attraverso l’iniziativa popolare *“indiretta”*, da svolgersi nei limiti entro i quali è ammesso il referendum abrogativo. Tale iniziativa popolare si sarebbe dovuta articolare: *1) in un progetto di legge redatto in articoli da un numero significativo di cittadini, ad esempio 250.000 e depositato presso la Corte Costituzionale; b) la verifica da parte della Corte della costituzionalità della proposta; c) il Parlamento delibera definitivamente nelle forme previste dalle norme sul procedimento legislativo entro un termine ragionevole, ad esempio sei mesi; se il Parlamento si pronuncia favorevolmente il procedimento si conclude; se viceversa e) il Parlamento non si pronuncia definitivamente nei termini, respinge o approva con modifiche che incidono nella sostanza sui principi fondamentali del progetto, si procede alla votazione popolare – con i quorum previsti per il referendum abrogativo – secondo i seguenti principi: in caso di rigetto o inerzia il progetto originario è sottoposto al voto popolare; in caso di approvazione con modifiche sostanziali sono sottoposti al voto popolare in alternativa il progetto originario e quello approvato in sede parlamentare; f) al voto popolare si procede in entrambi i casi, ad iniziativa dei promotori sostenuta da un congruo numero di sottoscrittori (almeno 500.000); g) sull’ammissibilità dell’iniziativa si pronuncia la Corte Costituzionale che deve verificare la sussistenza dei relativi presupposti.*

In senso analogo, il testo di riforma costituzionale approvato dal Parlamento nel corso della XVII legislatura¹⁶, *“al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche”*, rinviava a

¹⁴ Cfr., il testo di riforma (C 3931-A) predisposto nel corso della XIII Legislatura dalla c.d. Bicamerale D’Alema.

¹⁵ Cfr., *Commissione per le riforme costituzionali, Per una democrazia migliore, Relazione finale e documentazione, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l’informazione e l’editoria, 2013, 73*, in proposito v. anche, G. Quagliariello, *Referendum propositivo, c’è tempo per cambiare*, in *Corriere della Sera*, 3 aprile 2019.

¹⁶ Testo pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 16 aprile 2016.

una legge costituzionale che avrebbe dovuto stabilire condizioni ed effetti di referendum popolari e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali.

4. Il ruolo delle figure di garanzia nell'attuale disegno di referendum propositivo

In realtà, la questione dell'accrescimento del peso dei meccanismi di democrazia partecipativa, fino al punto di attribuire al corpo elettorale il potere normativo, va inserito in un quadro più ampio, che coinvolge la funzione fondamentale del Parlamento di legiferare. Il rafforzamento dell'iniziativa popolare – che di per sé - costituisce certamente un valido strumento per gratificare i cittadini e avvicinarli alle istituzioni parlamentari deve avvenire con adeguati contrappesi per salvaguardare gli equilibri complessivi del sistema costituzionale.

Lo spostamento del “pendolo” delle decisioni politiche verso il popolo può creare il rischio di un esautoramento del ruolo delle assemblee rappresentative.

A maggior ragione se si fosse configurato l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare come una sorta di “*spareggio finale*” tra un testo proposto da un Comitato promotore, sottoscritto da cinquecentomila elettori, e l'altro adottato dal Parlamento.

Bisogna evitare che il referendum finisca per fotografare un clima conflittuale fra le istituzioni della rappresentanza e la fonte della democrazia diretta, in cui si muoverebbero solo parti dell'opinione pubblica che difficilmente possono esprimere una visione d'insieme dei complessi fenomeni sociali, economici e istituzionali presenti nella società¹⁷. Una competizione sbrigativa tra piazza e Parlamento, lontanissima dal dialogo collaborativo offerto agli elettori presso i luoghi che nascono per rappresentare le loro istanze, finirebbe per favorire una logica di contrapposizione e acuire la crisi della democrazia.

Gli strumenti di democrazia referendaria nascono per offrire nuove *chances* di partecipazione, ascolto e coinvolgimento dei cittadini, tutti ingredienti indispensabili per superare l'autoreferenzialità dei procedimenti legislativi, che crea un divario, a volte, assai difficile da colmare tra governanti e governati. Tali nuove forme di partecipazione giovano oltre “*che a temperare l'onnipotenza della maggioranza e a indurla a mantenersi in costante contatto con l'opinione popolare, anche a educare politicamente i cittadini incitandoli all'interessamento e alla comprensione delle più rilevanti questioni di interesse collettivo*”¹⁸.

Tuttavia, l'istituto dell'iniziativa popolare va concepito come complementare e non concorrenziale alle dinamiche rappresentative.

¹⁷ P. Pasquino, *Popolo o élite? Il referendum propositivo e la retorica della democrazia diretta*, in *La Costituzione.info* 23 aprile 2019.

¹⁸ C. Mortati, *Istituzioni di Diritto pubblico*, cit., 708.

Il testo rivisto dopo l'accoglimento di molti emendamenti, approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati e trasmesso al Senato della Repubblica il 22 febbraio 2019, presenta significative modifiche. Tra queste, rileva la presenza di un quorum; infatti *“la proposta è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi, purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto”*. La proposta diventa legge se ottiene un quorum di approvazione del 25%. Il referendum è valido se i Sì sono superiori ai No e se sono superiori a un quarto degli aventi diritto al voto.

Inoltre, si è proceduto ad eliminare il “ballottaggio”, previsto nella versione originaria, tra legge approvata dal Parlamento e proposta popolare *“se le Camere avessero approvato la proposta in un testo diverso da quello presentato e i promotori non vi avessero rinunciato”*¹⁹.

5. Spetta alla Corte Costituzionale un giudizio pieno e non soltanto limitato ai requisiti di ammissibilità. La norma che individua i limiti al referendum propositivo appare piuttosto vaga e sconta la carenza di vincoli puntuali, che si traducono nella difficoltà di individuare le materie sottratte al referendum; “maglie larghe” che non escludono con certezza alcune categorie di leggi, la cui regolamentazione dovrebbe spettare unicamente alle Camere, come ad esempio le leggi tributarie e le norme in materia penale, con il rischio di trascinare l'istituto verso derive plebiscitarie²⁰.

La Consulta sarà chiamata a verificare l'impatto della proposta popolare già in fase preventiva, dopo la raccolta delle prime duecentomila firme, a fronte della cinquecentomila necessarie. Per la prima volta la Corte dovrà esperire un vero e proprio sindacato di legittimità in via preventiva, che va oltre il classico giudizio di ammissibilità e può riguardare anche il contenuto del progetto di legge.

Il rischio è che si scarichino sul Giudice delle leggi responsabilità di carattere politico. Così, il controllo affidato alla Corte Costituzionale potrebbe prestare il fianco a strumentalizzazioni, capaci di far vacillare la sua posizione di terzietà. Con la conseguente accusa di “invasioni di campo” che non è difficile intravedere²¹.

In un cono d'ombra resta il controllo in fase di promulgazione. Non è chiaro se il Capo dello Stato in caso di dubbi possa far uso della prerogativa prevista nell'art. 74. Il Presidente della Repubblica, infatti, può esercitare il potere di rinvio delle leggi nella forma del *“messaggio motivato alle Camere”*, che,

¹⁹ Infatti, il testo originario prevedeva che *“il referendum è indetto su entrambi i testi. In tal caso l'elettore che si esprime a favore di ambedue ha facoltà di indicare il testo che preferisce. Se entrambi i testi sono approvati è promulgato quello che ha ottenuto complessivamente più voti”*.

²⁰ Si sofferma sulla distinzione tra referendum e plebiscito C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo secondo, cit., 706, nota 1; ma v. anche C. Ceccuti, voce *Plebisciti*, in *Dizionario del Liberalismo italiano*, tomo primo, Rubbettino editore, 2011, 795.

²¹ Preoccupazioni manifestate anche da A. Morelli, *Il referendum propositivo; un'analisi costi – benefici*, in *Federalismi.it*, 20 marzo 2019.

nell'intenzione del Costituente, dovevano essere le uniche titolari della funzione legislativa statale, per chiedere alle stesse una nuova deliberazione. Sotto questo profilo, infatti, il momento della verifica presidenziale sarebbe di difficile configurazione nella cornice del nuovo istituto di legislazione popolare. E tuttavia, l'intervento presidenziale, prima e la verifica della legittimità costituzionale, dopo sono due fasi che la Costituzione italiana ha ritenuto essenziali e ineliminabili, entrambi, a presidio dei principi e dei valori dell'ordinamento repubblicano. Il Costituente ha costruito una complementarietà virtuosa del controllo attribuito rispettivamente alla Corte Costituzionale e alla Presidenza della Repubblica; quest'ultima, infatti, nelle differenti declinazioni del potere di cui all'art. 74, dal rinvio alla più innovativa lettera di "accompagnamento"²² alla promulgazione, ha espresso, talvolta, anche valutazioni di opportunità, richiamando l'attenzione degli organi politici di vertice, sul modo di legiferare che deve essere coerente con la *ratio* delle norme costituzionali.

Un'ultima considerazione, in un'epoca attraversata dalla disintermediazione e da crescenti pressioni sui modelli di democrazia rappresentativa occorre far tesoro delle riflessioni di un sapiente giurista e circondare il referendum di accortezze e cautele per non correre il rischio che possa essere utilmente impiegato da capi carismatici per rafforzare il proprio consenso, in "*regimi autoritari camuffati da libere istituzioni?*"²³.

²² Nel solco del principio di leale collaborazione istituzionale, allo strumento tipico del rinvio formale, in particolari occasioni, il Capo dello Stato ha preferito ricorrere al meno usuale strumento della promulgazione accompagnata da un messaggio al Governo o ai Presidenti delle Camere, una sorta di promulgazione "condizionata", che difficilmente potrebbe trovare, in questo caso, applicazione. Da ultimo, con la lettera inviata dal Presidente Mattarella ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio in occasione della promulgazione della legge in materia di legittima difesa e prima ancora con la lettera inviata ai Presidenti dei due rami del Parlamento, in occasione della promulgazione della legge che ha istituito la Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario. Il Capo dello Stato invita i Presidenti di Senato e Camera a esercitare le loro prerogative, seguendo lo svolgimento dei lavori della Commissione d'inchiesta, affinché sia assicurato il rispetto dei limiti derivanti dalla Costituzione e dall'ordinamento dell'Unione europea, nonché il rispetto dei diversi ruoli e responsabilità.

²³ C. Mortati. *op.cit.*, 708.