

Camera dei Deputati - I Commissione Affari costituzionali

Proposte di legge costituzionale C. 726 Ceccanti e C. 1173 D'Uva Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare

Testo scritto dell'audizione informale del prof. Salvatore Curreri
Professore in Istituzioni di Diritto pubblico
– Libera Università degli Studi di Enna “Kore”

1) Il rapporto tra l'iniziativa popolare ed il ruolo del Parlamento e i riflessi del nuovo istituto sulla funzione legislativa. Il *referendum* propositivo può costituire uno strumento di dialogo tra i promotori del *referendum* e i competenti organi parlamentari? Quale lo spazio per il Parlamento per una soluzione di mediazione e più equilibrata rispetto alla proposta dai promotori? Quale il ruolo e i poteri del comitato promotore nell'interlocuzione con il Parlamento? Quali gli strumenti giuridici per evitare strumentalizzazioni plebiscitarie nell'uso del *referendum*?

In Costituzione gli istituti di democrazia diretta sono previsti per integrare, non sostituire, la democrazia rappresentativa parlamentare: ora per sollecitare le camere ad inserire determinati argomenti nell'agenda politica (petizione e iniziativa legislativa); ora per evitare che rimangano in vigore leggi non corrispondenti alla volontà maggioritaria del popolo sovrano (referendum abrogativo).

Tale equilibrio costituzionale non sembra essere di per sé alterato dall'introduzione dell'iniziativa legislativa popolare propositiva, giacché essa corrisponde alla condivisibile esigenza di un ampliamento e rafforzamento delle forme in cui può essere esercitata la sovranità popolare (art. 1.2 Cost.), tanto più nell'attuale contesto in cui il crescente tasso di astensionismo elettorale denota in termini tanto inequivocabili quanto preoccupanti la crisi di partecipazione degli elettori alla vita politica del Paese. Sotto questo profilo, dunque, l'introduzione di tale nuovo istituto pone definitivo rimedio, per come solo la Costituzione può fare, al mancato obbligo d'esame dei disegni di legge d'iniziativa popolare come le statistiche parlamentari purtroppo dimostrano.

Se però la proposta C. 726 sembra, invero eccessivamente, incentrata sull'esigenza di mantenere quasi inalterata la centralità decisionale del Parlamento, contro la cui volontà per indire un referendum propositivo occorrerebbero ben un milione di firme, la proposta C. 1173 pare all'opposto ispirarsi ad un netto *favor* verso la volontà del corpo elettorale, rischiando così di alterare il suddetto equilibrio costituzionale.

Se infatti, per un verso, l'iniziativa legislativa propositiva non bypasserebbe la mediazione parlamentare, giacché la conversione in quesito referendario conseguirebbe dalla decisione di non approvare il testo proposto, per altro verso non si può non notare con preoccupazione la mancata previsione di limiti giuridici (quorum strutturale; numero; materie: v. § 2) atti ad evitare che di tale nuovo istituto minoranze organizzate possano abusare per proporre un indirizzo politico alternativo a quello della maggioranza parlamentare e di governo, così come del resto accaduto in passato con la presentazione di una molteplicità di referendum abrogativi (c.d. informate referendarie), con effetti che potrebbero anche incidere sulla durata della legislatura. Si pensi, al riguardo, alla possibilità che oggetto della iniziativa legislativa

propositiva sia una nuova legge elettorale, radicalmente diversa da quella che si vorrebbe sostituire (si ricordi lo scioglimento delle camere nel 1993 a seguito dell'approvazione del referendum abrogativo sulla legge elettorale del Senato); oppure alla responsabilità politica che il Parlamento si assumerebbe nei confronti degli elettori qualora decidesse di abrogare o modificare quanto in precedenza approvato dagli elettori in sede di referendum propositivo (v. § 6).

In assenza di limiti, quindi, vi sarebbe l'effettivo rischio che l'iniziativa legislativa propositiva sia utilizzata per superare, anziché per migliorare, la rappresentanza politica, venendo strumentalmente utilizzata allo scopo di acuire i contrasti tra elettori e maggioranza parlamentare-governativa nonché, magari, all'interno di quest'ultima.

Queste preoccupazioni non sembra possano essere fugate dalla prevista interlocuzione tra camere e promotori del referendum. Innanzi tutto essa pone problemi applicativi di non facile risoluzione, a partire dalla individuazione degli interlocutori.

Sul versante parlamentare, infatti, non la legge ma i regolamenti di ciascuna camera ex art. 64.1 Cost. (§ 4) dovrebbero individuare non tanto gli organi parlamentari competenti - non potendo che essere la commissione o le commissioni che si occupano della materia -, quanto:

- a) il tipo di procedimento (ad esempio quello redigente che implicherebbe la possibilità per l'Aula di approvare o respingere, ma non modificare, il testo su cui in commissione si è raggiunta un'intesa con il comitato promotore previa suo impegno a rinunciare alla consultazione referendaria);
- b) le forme attraverso cui il dialogo tra i promotori del referendum e i competenti organi parlamentari si dovrebbe sviluppare, potendo in tal senso giudicarsi riduttiva la loro mera audizione nella fase iniziale di esame del testo; ciò tanto più se, come previsto dalla proposta di legge costituzionale C. 726, il ruolo del comitato promotore sia esteso alla intera "discussione parlamentare" e includa anche la "enucleazione dei principi [fondamentali] da sottoporre alla Corte costituzionale e, quindi, al referendum popolare propositivo" (nuovo art. 71.7 Cost.);
- c) i tempi di esame, così da assicurare che la deliberazione di entrambe le camere sulla proposta di legge di iniziativa popolare avvenga nel termine proposto di "diciotto mesi dalla sua presentazione"; tale termine, già ridotto rispetto a quello previsto in precedenti analoghe proposte di revisione costituzionale (l'art. 97.5 Cost. del progetto di riforma della "Bicamerale D'Alma" prevedeva due anni), potrebbe essere ulteriormente ridotto a dodici mesi, comunque sufficienti per approfondito esame parlamentare, tanto più ove si consideri l'opportunità di dare una pronta risposta alle esigenze espresse dagli elettori tramite il ricorso a tale nuovo istituto;
- d) le forme di raccordo tra le due camere, in un'ottica tesa a valorizzare l'uso "monocamerale" del bicameralismo (Manzella), così da incoraggiare forme unitarie di interlocuzione atte possibilmente a prevenire che quanto concordato con il comitato promotore del referendum da una camera sia sconfessato dall'altra.

Sul versante del comitato promotore, i problemi sollevati dalla riforma proposta sono di non poco momento, giacché ad esso sono assegnati poteri di "trattativa" e di "veto" finora non previsti. Come noto, infatti, non spetta al Comitato promotore del referendum abrogativo ma ad un organo terzo (l'Ufficio centrale per i referendum della Corte di cassazione), sentito il primo, valutare se le modifiche legislative intervenute sulla disciplina oggetto della richiesta referendaria siano tali da non impedire che essa si trasferisca dalla legislazione precedente a quella sopravvenuta (C. cost., sentenza n. 68/1978). Piuttosto, come noto, il comitato promotore del referendum è legittimato a sollevare conflitto di attribuzioni ex art. 134.2 Cost. quale "titolare dell'esercizio di una pubblica funzione costituzionalmente rilevante" (C. cost., ordinanza n. 17/1978). L'aver ora previsto un potere di interlocuzione del comitato promotore

dell'iniziativa legislativa con i competenti organi parlamentari implica necessariamente la risoluzione, certo per via legislativa, sia dell'individuazione del numero dei soggetti atti a rappresentarne la volontà (in scia a quanto ora previsto dagli artt. 7, 28, 32, terzo e quinto comma, e 33, secondo e quinto comma, legge n. 352/1970), sia delle modalità di decisione al suo interno, non potendo certo a priori escludersi, tanto più in una fase di trattativa come quella ora prevista, l'insorgere di diversità di vedute circa l'opportunità o meno di raggiungere o meno un'intesa parlamentare al fine di rinunciare la consultazione referendaria.

2) I limiti all'iniziativa popolare rafforzata. In particolare: si ritiene necessario esplicitare nell'articolo 71 della Costituzione i limiti impliciti enucleati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di *referendum* abrogativo, che appaiono compatibili con il nuovo istituto? La sentenza della Corte costituzionale n. 16 del 1978, la quale ha affermato che: "il referendum abrogativo non può avere ad oggetto norme di leggi costituzionali, né altri atti legislativi comunque dotati di una specifica resistenza all'abrogazione (...)" è applicabile anche al nuovo istituto?

La necessità sopra evidenziata (§ 1) che il rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare non alteri l'attuale equilibrio tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, permettendo alla seconda di essere strumentalmente utilizzata per sostituirsi alla prima, impone la previsione di limiti di varia natura.

In primo luogo, è necessario escludere l'iniziativa legislativa popolare rafforzata nelle materie in cui la Costituzione prevede un procedimento legislativo diverso da quello normale:

a) o per il tipo di quorum deliberativo richiesto (v. artt. 79.1 Cost - "l'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera" - e 116.3 Cost. secondo cui la legge che conferisce ad una regione "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" va approvata "dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti...");

b) o perché la legge deve conformarsi agli accordi o alle intese in precedenza raggiunte con la regione interessata alle predette ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia oppure con i rappresentanti delle confessioni cattoliche e acattoliche circa i loro rapporti con lo Stato (artt. 7.2-3 e 8.3 Cost.).

In tali casi, infatti, il referendum propositivo potrebbe essere utilizzato per eludere la riserva di legge rafforzata per procedimento o per contenuto prevista in Costituzione.

Parimenti, l'iniziativa legislativa popolare rafforzata andrebbe esclusa laddove la Costituzione prevede una iniziativa legislativa riservata, e cioè per la legge di bilancio e rendiconto consuntivo (art. 81.4 Cost.) e per i disegni di legge di conversione di decreto - legge (art. 77.2 Cost.).

In secondo luogo, pare innegabile il nesso che lega referendum propositivo e referendum abrogativo e, di conseguenza, la necessità di sottoporre entrambi ai medesimi limiti. Per un verso, infatti, l'introduzione del primo dovrebbe restituire il secondo alla sua originaria natura abrogativa, evitando che, come accaduto, esso venga utilizzato in senso propositivo attraverso il ricorso alla tecnica del "ritaglio normativo", con gli inconvenienti e le incertezze a tutti noti. Per altro verso, però, l'assenza dei medesimi limiti di materia (sul quorum strutturale v. § 5), permetterebbe al contrario l'uso in senso abrogativo dell'iniziativa legislativa propositiva. Sarebbe, infatti, gioco facile presentare una proposta di legge d'iniziativa popolare di contenuto abrogativo su una delle materie su cui l'art. 75.2 Cost. vieta il referendum abrogativo e poi sottoporla a referendum propositivo per conseguire il medesimo effetto ablatorio oggi invece precluso dalla suddetta disposizione costituzionale. La possibilità che

l'iniziativa legislativa popolare possa avere ad oggetto l'abrogazione di una legge o di un atto avente forza di legge determinerebbe un "corto circuito" con il referendum di cui all'art. 75 Cost. giacché si otterrebbe il medesimo effetto abrogativo senza sottostare ai limiti di materia ed al quorum strutturale per esso stabiliti da tale articolo. Per evitare tale esito contraddittorio andrebbero dunque previsti per l'iniziativa legislativa propositiva gli stessi limiti di materia oggi previsti per il referendum abrogativo: leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto (v. *supra*), di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

L'introduzione per l'iniziativa legislativa popolare propositiva degli stessi limiti previsti per il referendum abrogativo pare tanto più necessaria se si consideri il rischio, certo non escludibile a priori, che essa possa essere sapientemente e strumentalmente utilizzata sostanzialmente per riscrivere la legge di bilancio. Non si tratterebbe di vietare tale iniziativa sulle leggi che comportano maggiori spese o minori entrate, il che significherebbe di fatto restringere, fino quasi ad annullare, l'ambito di operatività di tale nuovo istituto, dato che la quasi totalità delle iniziative si scontrerebbe contro tale limite, quanto piuttosto evitare che tramite essa si proponga una manovra di bilancio alternativa a quella approvata, su cui, è bene ricordare in questa sede, il Governo ha iniziativa legislativa riservata (art. 81.4 Cost.).

Inoltre, in questa prospettiva, ai fini dell'esercizio da parte degli elettori del diritto di voto in modo libero e consapevole, merita apprezzamento l'espressa previsione del requisito della omogeneità delle disposizioni normative oggetto della proposta referendaria onde evitare iniziative popolari che, in scia alle *bad practices* parlamentari, abbiano un contenuto talmente molteplice e disparato da disorientare l'elettore e non garantire, di conseguenza, la sua effettiva libertà di voto (art. 48.2 Cost.).

Il requisito della omogeneità andrebbe abbinato all'introduzione del numero massimo di referendum propositivo da svolgere in ciascuna consultazione popolare per evitare, come detto (§ 1), che tale istituto possa essere strumentalmente utilizzata per proporre un indirizzo politico alternativo a quello della maggioranza parlamentare e di governo, alterando l'attuale equilibrio tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta.

Infine, riguardo al rispetto dei "vincoli europei e internazionali" (C. 1173), pare opportuno sostituire tale espressione con quella di "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali" presente nell'art. 117.1 Cost. a proposito dell'esercizio della potestà legislativa statale e regionale, onde evitare incertezze interpretative. Siffatte incertezze, invece, inevitabilmente solleva il limite del "rispetto dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione" giacché si riproporrebbe la questione se tali diritti siano da identificare in quelli espressamente previsti in Costituzione oppure possano andare al di là di questi, sulla base di una interpretazione dinamica, analogica ed estensiva del testo costituzionale per svilupparne *magis ut valeat* le potenzialità anche alla luce delle disposizioni in materia contenute nelle carte internazionali dei diritti, che andrebbero così ad arricchire il catalogo costituzionale dei diritti inviolabili della persona umana che la Repubblica deve riconoscere e garantire (art. 2 Cost.). Ciò nondimeno, il carattere aperto di tale espressione pare condivisibile perché funzionale all'ampliamento del controllo della Corte costituzionale sul rispetto di tali principi e diritti, così come finora presidiato dalla sua giurisprudenza.

3) L'obbligo di copertura degli oneri finanziari della proposta di legge d'iniziativa popolare "rinforzata". Il ruolo della Corte costituzionale sotto questo profilo nell'ambito del giudizio sull'ammissibilità del *referendum*. Si possono individuare altri organi più idonei alla verifica delle coperture?

Non c'è dubbio che l'obbligo imposto ai promotori dell'iniziativa legislativa propositiva di indicare i "mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi" (nuovo art. 71.3 Cost. C. 1173) costituisca attuazione della regola generale secondo cui "ogni legge che importi nuovi e maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte" (art. 81.3 Cost.).

Sembra, però, altrettanto indubbio che per i promotori un simile obbligo potrebbe costituire un onere insormontabile se non si prevedesse, nella legge attuativa, il diritto di costoro ad ottenere direttamente ed in tempi certi la relazione sulla copertura finanziaria della loro proposta da parte del Governo oppure, meglio, dall'Ufficio parlamentare di bilancio, stante l'imparzialità tecnica che connota tale organo.

A quest'ultimo organo potrebbe utilmente rivolgersi la Corte costituzionale per la quale, diversamente, sarebbe ben difficile acquisire subito le complesse competenze tecnico-professionali necessarie per svolgere il proprio controllo preventivo anche su tale profilo (nuovo art. 71.4 Cost. C. 1173). Tale soluzione pare preferibile a quella di individuare un diverso organo di controllo sulla verifica delle coperture, il quale, a prescindere dai criteri di sua composizione, sarebbe inopportunamente parificato alla Corte costituzionale ai fini del giudizio di ammissibilità.

4) Il rapporto tra norma costituzionale e legge ordinaria attuativa della disciplina sull'iniziativa popolare rafforzata: quali aspetti devono essere necessariamente regolati in Costituzione, anche alla luce della disciplina del *referendum* abrogativo, e quali possono essere demandati alla legge attuativa?

Al fine di permettere agli elettori una effettiva e completa conoscenza dei contenuti oggetto della proposta di legge d'iniziativa popolare rafforzata andrebbe espressamente previsto in Costituzione l'obbligo che essa sia accompagnata da una relazione illustrativa, costituzionalizzando così quanto oggi previsto dall'art. 49 legge n. 352/1970.

L'attuazione della riforma costituzionale riguarda anche l'attività parlamentare di esame delle proposte di legge d'iniziativa popolare. Pare, quindi, opportuno un richiamo ai regolamenti parlamentari, sia per tutelarne l'autonomia normativa in materia *ex* art. 64.1 Cost. di fronte a possibili ingerenze da parte della fonte legislativa, sia per obbligare le camere ad introdurre nei rispettivi regolamenti specifiche disposizioni volte sia a prevedere espressamente la prevista interlocuzione con i promotori del referendum (§ 1), sia ad assicurare la delibera sulla proposta di legge di iniziativa popolare "entro diciotto mesi dalla sua presentazione", come ora previsto dalla riforma proposta. Quest'ultima considerazione vale soprattutto per la Camera dei deputati, avendo, come noto, il Senato lo scorso 20 dicembre modificato l'art. 74.3 del proprio regolamento per introdurre l'obbligo di concludere l'esame in commissione dei disegni di legge d'iniziativa popolare "entro tre mesi dall'assegnazione", pena la sua iscrizione "d'ufficio nel calendario dei lavori dell'Assemblea". Per rispondere ad entrambe le esigenze evidenziate, si potrebbe utilmente riprendere il comma aggiuntivo all'art. 71 Cost. previsto dalla proposta di riforma costituzionale respinta per referendum il 4 dicembre 2016, secondo cui "la discussione e la deliberazione conclusiva sulle proposte di legge d'iniziativa popolare sono garantite nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari".

5) Il *quorum* di partecipazione. Quali sono i vantaggi e gli svantaggi dell'abolizione del *quorum* partecipativo al *referendum* propositivo? Si ritiene che la partecipazione popolare al *referendum* possa essere maggiormente incentivata dall'eliminazione del *quorum* ovvero da un *quorum* di partecipazione ridotto?

La mancata previsione nella proposta C. 1173 di un quorum strutturale per la validità della consultazione popolare desta più di una perplessità. Per quanto sia condivisibile la preoccupazione da cui tale proposta muove, e cioè l'esigenza di evitare che, come finora accaduto, la somma tra astensionismo strutturale e astensionismo "contrario" porti all'invalidità della consultazione referendaria per mancata partecipazione della maggioranza degli aventi diritto, la soluzione indicata pare cadere nell'eccesso opposto perché consentirebbe alla maggioranza di una modesta minoranza di elettori di approvare (o abrogare: v. § 2) una legge magari approvata da un'ampia maggioranza parlamentare. Non è affatto dimostrato che l'assenza di tale quorum induca gli elettori ad una maggiore, anziché minore, partecipazione. In ogni caso, la sola prospettazione di tale rischio, certo non escludibile a priori, dovrebbe consigliare, se è consentito, maggiore prudenza.

A tale prudenza, non a caso, si sono finora ispirate le proposte di riforma costituzionale in tema finora presentate che o hanno ribadito la necessità della partecipazione della maggioranza degli aventi diritto al voto ai fini della validità della consultazione, oppure, a mio parere in modo più avvertito, prevedono l'introduzione di un quorum "pari alla maggioranza degli elettori che hanno preso parte alla precedente votazione per l'elezione della Camera dei deputati" (nuovo art. 71.4 Cost. C. 726).

La variabilità del quorum, oltretutto non penalizzare i promotori dell'iniziativa legislativa propositiva in tempi – come gli attuali - di bassa affluenza elettorale, non pare discriminatorio giacché ciò che rileva, ai fini del rispetto del principio d'eguaglianza, è che rimanga inalterato il parametro di riferimento, e cioè la percentuale di quanti hanno votato nelle ultime elezioni politiche. Tale conclusione trova autorevole conferma nella giurisprudenza della Corte costituzionale la quale, pronunciandosi sull'art. 75.4 dello Statuto toscano, nella parte in cui, ai fini dell'abrogazione referendaria di una legge o di un regolamento regionale, richiedeva la partecipazione al voto della maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali, ha affermato che "non appare irragionevole, in un quadro di rilevante astensionismo elettorale, stabilire un quorum strutturale non rigido, ma flessibile, che si adegui ai vari flussi elettorali, avendo come parametro la partecipazione del corpo elettorale alle ultime votazioni del Consiglio regionale, i cui atti appunto costituiscono oggetto della consultazione referendaria" (sentenza n. 372/2004, § 8 cons. dir.).

In ogni caso, alla luce delle necessarie correlazioni tra referendum abrogativo e iniziativa legislativa propositiva, i due quorum strutturali dovrebbero essere uguali. Diversamente, infatti, sarebbe paradossalmente più facile approvare una legge (anche abrogativa) che abrogarla, benché in entrambi i casi si tratterebbe di testi approvati dalle camere (nel primo caso in termini di proposta legislativa da sottoporre agli elettori, nel secondo di vera e propria legge).

6) Il rapporto tra la legge approvata ai sensi del nuovo articolo 71 e successivi interventi legislativi abrogativi o modificativi della normativa in essa contenuta

L'approvazione per referendum popolare ai sensi del nuovo articolo 71 Cost. se da un lato non può certo rendere immutabile la legge oggetto di iniziativa legislativa, restando ovviamente impregiudicata la potestà legislativa delle camere ex art. 70 Cost., dall'altro impone che tali modifiche, andando ad incidere su un testo espressione della volontà sovrana degli elettori, siano circondate da particolari garanzie. Tali garanzie non andrebbero declinate attraverso la previsione di un divieto di modifica per un certo periodo di tempo del testo approvato per referendum propositivo (magari per i cinque anni, oggi al contrario previsti per la riproposizione di un referendum abrogativo valido bocciato: v. art. 38 l. 352/1970),

giacché, come detto, non si può certo precludere al Parlamento l'abrogazione o la modifica di quanto - anche a distanza di breve tempo - esso reputi non più opportuno o condivisibile, anche a seguito del mutamento delle "circostanze di fatto" (v. C. cost. 199/2012, § 5.2.2 cons. dir.).

Piuttosto, il successivo intervento legislativo del Parlamento andrebbe subordinato al raggiungimento di una maggioranza più ampia di quella semplice ordinariamente prevista dall'art. 64.3 Cost., quale quella dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera prevista per l'approvazione dei singoli articoli e della votazione finale della legge di amnistia e di indulto (art. 79.1 Cost.). Si ritiene, infatti, che solo con una maggioranza così ampia, indice di una ampia convergenza sul tema anche da parte delle forze politiche di minoranza e/o di opposizione, possa modificarsi o abrogarsi quanto approvato dal corpo elettorale. Diversamente, del resto, il Parlamento godrebbe di una indubbia posizione di vantaggio in fase di "trattativa" con il comitato promotore, potendo sempre e comunque subito intervenire sul testo approvato dagli elettori per referendum propositivo, pur ovviamente assumendosene in pieno la responsabilità politica nei loro confronti. La previsione di tale maggioranza qualificata andrebbe però limitata solo qualora il Parlamento volesse intervenire nel corso della legislatura in cui si è svolto il referendum abrogativo, giacché la sua nuova composizione nella successiva è comunque espressione di una rinnovata, e eventualmente mutata, volontà del corpo elettorale e, conseguentemente, del "quadro politico" (C. cost. 199/2012, § 5.2.2 cons. dir.), che non può essere vincolata a quella in precedenza espressa in sede referendaria.

A tal proposito non sembra inutile ricordare che alla modifica parlamentare del testo legislativo approvato per referendum propositivo non potrebbe certo opporsi il comitato promotore, neppure sollevando conflitto di attribuzioni, giacché, come sancito dalla Corte costituzionale nella ordinanza n. 9/1987, esso non è affatto "un organo di permanente controllo, come tale in grado d'interferire direttamente sulla volontà del Parlamento a garanzia di un corretto rapporto tra i risultati del *referendum* e gli ulteriori sviluppi legislativi" dato che "trova il suo naturale limite nella conclusione del procedimento referendario".

Il riferimento alla Corte costituzionale torna utile, in conclusione, per evidenziare una certa perplessità sulla separazione tra giudizio di ammissibilità e controllo di costituzionalità preventivo sostenuta nella relazione di accompagnamento della proposta C. 1176. È certamente vero che tale controllo preventivo è sinora estraneo al nostro sistema di accertamento dell'incostituzionalità della legge. Ed è parimenti vero che sinora tale distinzione è rimasta ferma dato che la Corte costituzionale deve valutare l'ammissibilità del referendum abrogativo in riferimento alle materie per cui esso è vietato ex art. 75.2 Cost. e alla sussistenza dei successivi requisiti introdotti dalla sua giurisprudenza. Ma se il parametro di ammissibilità che la Corte costituzionale deve applicare include il rispetto da parte della iniziativa legislativa propositiva dei principi e diritti costituzionali fondamentali pare difficile, se non impossibile, che in tale sede la stessa Corte non svolga contemporaneamente un giudizio preventivo sulla legittimità costituzionale della normativa che si vorrebbe sottoporre all'approvazione da parte del corpo elettorale così da evitare che essa entri in vigore anche quando incostituzionale.