



Prof. Salvatore Curreri

ASSOCIATO IN ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO

e-mail prof.curreri@gmail.com

## Audizione del prof. Salvatore Curreri

presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari Costituzionali  
del Senato della Repubblica  
seduta del 9 aprile 2019

sul disegno di legge costituzionale

*Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum (A.S. n. 1089)*

1. La questione della compatibilità degli effetti dell'iniziativa legislativa popolare indiretta, rafforzata dalla previsione del referendum propositivo rispetto alla nostra forma di Stato e di governo va affrontata non in astratto ma **in concreto**, valutando le forme ed i limiti di nuova modalità di esercizio della sovranità popolare.

2. Il presupposto da cui occorre prendere le mosse è che **l'iniziativa legislativa popolare ha fallito** nel suo ruolo di stimolo e pungolo dell'attività parlamentare a causa di una classe politico-parlamentare che l'ha sempre di fatto sostanzialmente ignorata. Il che, spiace dirlo, vale anche per il Senato dopo la riforma dell'art. 74.3 reg. approvata il 20 dicembre 2017, in base alla quale l'esame dei disegni di legge d'iniziativa popolare da parte delle competenti commissioni dovrebbe iniziare "entro e non oltre un mese dal deferimento" e concludersi "entro tre mesi dall'assegnazione" pena l'iscrizione "d'ufficio nel calendario dei lavori dell'Assemblea". Ad oggi, infatti, dei 25 disegni di legge d'iniziativa popolare presentati o trasmessi dalla Camera (di cui 5 di natura costituzionale), 18 sono stati assegnati senza che la commissione ne abbia iniziato l'esame, 4 sono in corso di esame in commissione da meno di tre mesi quindi nei tempi previsti, e solo 3 sono stati approvati con modificazioni perché confluiti in testo unificato (si tratta di quelli in materia di legittima difesa. C. 1309, S. 5).

3. Rispetto al testo iniziale, sono stati apportati **significativi miglioramenti**, a dimostrazione della apprezzabile apertura al dialogo della maggioranza che ha accolto talune proposte formulate dall'opposizione su punti qualificanti.

3.1 Faccio innanzi tutto riferimento all'introduzione del **quorum fisso, contemporaneamente strutturale e funzionale**, pari al 25% più uno degli aventi diritto, perché il referendum propositivo s'intenda approvato (novellato art. 71.5 Cost.). Tale disposizione è riprodotta anche per il referendum abrogativo (novellato art. 75.4 Cost.). L'intento di tale modifica è palese: evitare che, come accaduto negli ultimi vent'anni per 24 degli ultimi 29 referendum (praticamente tranne quelli sull'acqua del 2011), i contrari preferiscono, anziché votare no, astenersi dal voto sommandosi all'astensionismo strutturale per far fallire la consultazione. La riforma proposta, per un verso, diminuisce il quorum strutturale richiesto per la validità della consultazione referendaria, dalla maggioranza degli aventi diritto al loro quarto; per altro verso identifica in tale quorum quello richiesto per l'approvazione del quesito, richiedendo che la maggioranza dei voti validamente

espressi sia per l'appunto superiore ad un quarto degli aventi diritto al voto. Tale quorum funzionale è apprezzabile perché **più elevato**:

a) **sia rispetto a quanto oggi possa accadere nel referendum abrogativo**, giacché nella metà della metà oggi richiesta sono inclusi i voti validi, qui invece esclusi (esempio: oggi, se dei 50 milioni di elettori ne votano 25, e di questi 2 milioni votano scheda bianca o nulla, per abrogare una legge bastano 12 milioni di voti favorevoli contro gli 11 contrari; domani, se la riforma venisse approvata, invece i voti favorevoli necessari sarebbero sempre 12,5 milioni);

b) **sia rispetto alla proposta favorevole ad un quorum strutturale non fisso ma mobile**, correlato alla metà più uno dei partecipanti alle ultime elezioni politiche della Camera. A parte ogni considerazione sull'opportunità politica di una simile opzione alla luce del crescente astensionismo elettorale, il quorum oggi proposto sarebbe superiore a quello per ipotesi fissato alla luce delle ultime elezioni politiche (esempio: considerando il 72% dei votanti in media nelle ultime elezioni, il quorum strutturale sarebbe il 36% e quello funzionale il 18%, inferiore rispetto al 25% proposto).

In definitiva, rispetto alla disciplina attuale, potrebbero partecipare al voto meno elettori ma occorrerebbero più voti favorevoli.

a) In secondo luogo mi pare meriti una considerazione positiva l'introduzione di un **controllo preventivo astratto** da parte della Corte costituzionale (nuovo art. 2.3 l. cost. 1/1953). Trattandosi di un controllo sulla disposizione e non sulla norma, cioè su come essa viene interpretata, esso ovviamente non è alternativo al controllo successivo incidentale. Inoltre, per evitare un'inutile raccolta firme su un testo poi dichiarato incostituzionale, tale controllo viene anticipato al raggiungimento di 200 mila delle 500 complessivamente richieste (nuovo art. 2.2 l. cost. 1/1953).

Un simile controllo di tipo statico (astratto) e non dinamico (concreto) è già presente per le leggi regionali e statali impugnate in via principale. In tale sede, infatti, la Corte costituzionale giudica prescindendo dall'applicazione concreta della norma impugnata su vizi - nel caso di impugnazione da parte dello Stato di una legge regionale - non circoscritti alla incompetenza di questa ultima ma estesi alla violazione di qualsiasi parametro costituzionale (sentenza 162/2004).

A tal proposito, mi sembrano opportune quattro precisazioni, solo apparentemente di *drafting*:

a) contrariamente a quanto si legge nel novellato art. 2.4 l. cost. 1/1953, quello che la Corte costituzionale svolgerebbe **non sarebbe un controllo "sull'ammissibilità del referendum" ma di costituzionalità** per la semplice, ma decisiva ragione che esso non verterebbe solo sulle materie oggetto dell'iniziativa legislativa ma anche, e soprattutto, sulla loro compatibilità con l'intera Costituzione e non più, come prevedeva il testo precedente, solo sui principi e diritti fondamentali da essa garantiti.

b) di conseguenza, poiché **la Corte costituzionale giudica sempre in negativo**, non dichiarando mai che una norma legislativa è conforme a Costituzione ma solo che non è ad essa contraria, l'art. 72.4 Cost. novellato, in cui si afferma che "il referendum non è ammissibile se la proposta non rispetta la Costituzione" andrebbe forse modificato in "il referendum non è ammissibile se la proposta è contraria a Costituzione";

c) andrebbe esplicitato il **rispetto "dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"**, previsto nel testo iniziale e ora omesso nel presupposto che esso sia incluso in quegli articoli - 10, primo comma, 11 e 117, primo comma - che ad essi fanno riferimento, fermi ovviamente restando i contro-limiti quando tali vincoli contrastano con i principi fondamentali della nostra Costituzione. Quando si modifica la Costituzione, infatti, è sempre buona regola esplicitare quanto si ritiene implicito, per evitare dubbi, incertezze o, al limite, interpretazioni capziose;

d) in tal senso andrebbe forse esplicitato il divieto di iniziativa legislativa rafforzata su **leggi statali in materie di competenza esclusiva o concorrente regionale** ex art. 117.1 Cost. e su **leggi costituzionali e di revisione costituzionale**, nonché a **contenuto costituzionalmente obbligato o necessario**;

b) Infine, l'**eliminazione dell'alternativa referendaria** tra la proposta d'iniziativa popolare e quella, sostanzialmente diversa, deliberata dal Parlamento comporta un'apprezzabile semplificazione procedurale che comunque non evita ma cela a mala pena lo scontro tra promotori, da un lato, e maggioranza parlamentare di governo dall'altro. Del resto, che la proposta di quest'ultima rimanga comunque sullo sfondo della consultazione referendaria, è dimostrato dal fatto che la legge di cui al novellato art. 71.6 deve, tra l'altro, disciplinare "le modalità per assicurare eguale conoscibilità della proposta di iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente". Inoltre, l'esigenza di garantire un confronto ad armi pari su proposte omogenee tra promotori e camere spiega il motivo per cui anche il testo approvato dalle camere, benché non sottoposto a deliberazione referendaria, sia ugualmente soggetto al controllo di ammissibilità (costituzionalità) della Corte costituzionale (nuovo art. 2.5 l. cost. 1/1953). Le critiche rivolte a tale scontro hanno a mio parere eccessivamente drammatizzato le conseguenze politiche di una eventuale approvazione della proposta d'iniziativa popolare sulla deliberazione parlamentare, giacché, come dimostra l'esperienza del referendum abrogativo, non è mai accaduto che un Governo si sia dimesso o un Parlamento sia stato sciolto a seguito del suo esito. Piuttosto abbiamo avuto casi di scioglimento anticipato per evitare referendum (1972 divorzio, 1987 responsabilità civile magistrati e nucleare), ma qui l'effetto politico pare imputabile alla presentazione di referendum su temi su cui la maggioranza di governo era divisa, non al pronunciamento popolare.

4 Quest'ultimo riferimento all'eliminazione del referendum tra iniziativa legislativa popolare e deliberazione legislativa parlamentare evoca il problema del **rapporto tra promotori, sottoscrittori e Parlamento**. Attualmente **la procedura si articola in più fasi e sotto-fasi**, che per comodità espositiva provo qui a sintetizzare:

- 1) raccolta firme sulla iniziativa legislativa popolare;
- 2) controllo di ammissibilità (costituzionalità) della Corte costituzionale al raggiungimento delle 200 mila firme;
- 3) presentazione della proposta di legge alle Camere al raggiungimento delle 500 mila firme;
- 4) decorrenza dei 18 mesi entro cui le Camere possono:
  - a) non approvare la proposta di legge d'iniziativa popolare, né nessun'altra alternativa: in tal caso si va a referendum
  - b) approvare la proposta di legge d'iniziativa popolare o introdurvi modifiche giudicate meramente formali da un organo "terzo": in tal caso non si va a referendum. Se i promotori ritengono tali modifiche sostanziali, possono proporre conflitto di attribuzioni contro tale organo terzo dinanzi alla Corte costituzionale;
  - c) approvare la proposta di legge d'iniziativa popolare introducendovi modifiche giudicate sempre dal suddetto organo terzo "non meramente formali" (art. 71.3 Cost. e 2.6 l. cost. 1/1953). In tal caso il testo deliberato dalle camere è sottoposto prima al giudizio di ammissibilità (costituzionalità) della Corte costituzionale e poi alla valutazione dei promotori, ai fini di una possibile rinuncia al referendum. Se la Corte reputa la proposta ammissibile (costituzionale) e i promotori non rinuncino alla propria, si va a referendum. Diversamente, in caso di giudizio negativo della Corte costituzionale, nulla esclude che le Camere possano approvare un nuovo testo, purché sempre entro i 18 mesi assegnati;
- 5) infine, la proposta di legge oggetto dell'iniziativa popolare è approvata se la maggioranza favorevole sia pari almeno ad un quarto degli aventi diritto al voto; diversamente viene promulgato il testo approvato dalle Camere.

5 La procedura potrebbe essere resa più fluida attraverso le **seguenti correzioni**

a) Innanzi tutto, sarebbe forse opportuno **anticipare la rinuncia dei promotori al momento dell'approvazione del testo parlamentare**, evitando il duplice giudizio dell'organo "terzo" sulla natura formale delle modifiche apportate dalle camere e della Corte costituzionale sull'ammissibilità (costituzionalità) del testo. In tal modo, infatti, si lascerebbe spazio ad un

confronto politico tra camere e promotori rispetto al quale sarebbe opportuno che la Corte costituzionale restasse fuori.

b) A tal fine sarebbe consigliabile disciplinare in sede di regolamenti parlamentari, seppur in modo non pervasivo, le modalità e le procedure attraverso cui sviluppare il confronto tra ciascuna camera e comitato promotore, sviluppando le indicazioni in tal senso già previste (art. 74.3 reg. Sen.). Parimenti, andrebbe disciplinata in sede legislativa la composizione (dispari) e le modalità di decisione del comitato promotore, essendo ad esso attribuite specifiche funzioni costituzionali estremamente rilevanti ai fini della prosecuzione e dell'esito della procedura delineata quali l'eventuale adeguamento della copertura finanziaria della proposta (novellato art. 71.6 Cost.) e il potere di rinuncia al referendum consultivo, anche in caso di modifiche sostanziali apportate dalle camere al testo dell'iniziativa legislativa popolare (v. *supra*, § 4.4.c)).

c) Andrebbe assolutamente prevista in modo esplicito la **possibilità del Parlamento nei diciotto mesi previsti di poter legiferare, e non solo approvare un testo legislativo** (e non proposta) da sopporre a promulgazione solo se l'iniziativa legislativa popolare soggetta a referendum non fosse approvata (nuovo art. 71.3 Cost.). Diversamente, ci troveremmo dinanzi ad un inaccettabile e potenzialmente strumentale congelamento della potestà legislativa delle camere, per sua natura invece incoercibile. Basterebbe, infatti, la presentazione da parte di 500 mila elettori di una iniziativa legislativa popolare su una determinata materia perché su di essa le camere non potrebbero più approvare una legge, ma solo deliberare un testo che verrebbe promulgato solo in caso di esito negativo del referendum sulla suddetta iniziativa. Inoltre, una simile paralisi decisionale sembrerebbe colpire anche la possibilità da parte del Governo di adottare un decreto legge ex art. 77.2 Cost. anche qualora si presentassero straordinari casi di necessità ed urgenza.

Una simile conclusione presupporrebbe una inaccettabile superiorità della volontà di una modesta minoranza di elettori sulla quella espressa dalle camere; superiorità espressamente negata dalla Corte costituzionale, la quale, nella sentenza n. 68/1978, ha espressamente sancito che «in base all'art. 70 Cost. la funzione legislativa è potenzialmente inesauribile: prestandosi a venire esercitata per un indefinito numero di volte, senza limiti di tempo, in tutte le materie di sua competenza che il legislatore ritenga opportuno disciplinare nuovamente. Né si può dire che l'esercizio di tale funzione debba essere bloccato per l'intero corso del procedimento referendario, in quanto gli oggetti delle richieste di referendum sarebbero attratti nell'esclusiva disponibilità del corpo elettorale. Al contrario, l'assunto non corrisponde al testo costituzionale, che non introduce in tal senso nessuna eccezione al principio di continuità della funzione e del potere legislativo; né corrisponde alla stessa ragion d'essere dell'istituto del referendum abrogativo» (1 c.d.). Tale concetto è stato ripreso dalla Corte costituzionale nella successiva ordinanza n. 172/1997 in cui, richiamando quanto in precedenza affermato, i giudici hanno ribadito che «le camere conservano la loro potestà legislativa anche in pendenza di un procedimento di referendum abrogativo, sia nella fase dell'iniziativa e della raccolta delle sottoscrizioni, sia nel corso degli accertamenti sulla legittimità e sull'ammissibilità delle richieste, sia successivamente alla stessa indizione del referendum abrogativo»; pertanto il referendum «non può mai tradursi nella sottrazione, sia pure temporanea, alla competenza del Parlamento di alcune materie soltanto perché investite dai quesiti referendari».

Il testo deliberato dal Parlamento, quindi, anche tramite disegno di legge di bilancio o di conversione di decreto legge, andrebbe quindi subito promulgato, senza attendere l'esito del referendum propositivo. In tal caso, però, l'approvazione della proposta di legge oggetto del referendum propositivo determinerebbe la contestuale abrogazione della legge in precedenza approvata ed entrata in vigore proprio perché ispirata a principi o avente contenuti normativi essenzialmente diversi.

d) A tal proposito, **il criterio delle “modifiche non meramente formali”** apportate in sede parlamentare al testo dell’iniziativa legislativa popolare, di per sé equivoco, andrebbe sostituito con quello della modifica dei principi ispiratori e dei contenuti normativi essenziali che è stato elaborato dalla Corte costituzionale quando deve valutare se il referendum abrogativo richiesto su un testo legislativo debba o no trasferirsi su quello successivamente approvato dalle camere per evitarne lo svolgimento. In tal caso quindi il referendum propositivo verrebbe indetto sul testo oggetto dell’iniziativa solo se il Parlamento ne avesse modificato i principi ispiratori o i contenuti normativi essenziali.

Ciò consentirebbe quindi di stabilire un parallelismo tra referendum abrogativo, dove la sostituzione meramente formale del testo oggetto della richiesta con uno nuovo da parte delle camere, ispirato ai medesimi principi e con gli stessi contenuti normativi essenziali, non impedisce il trasferimento del quesito dal primo al secondo, e iniziativa legislativa, dove allo stesso modo l’approvazione da parte delle camere di un testo ispirato ai medesimi principi e con gli stessi contenuti normativi essenziali ne determina la promulgazione

**6 Quest’ultimo riferimento al parallelismo tra referendum abrogativo e referendum propositivo andrebbe ulteriormente sviluppato.**

6.1 Tale parallelismo tra i due referendum **già emerge dalle disposizioni che:** a) parificano il quorum (novellati artt. 71.5 e 75.4 Cost.); b) impongono che il testo oggetto del referendum propositivo abbia “contenuto omogeneo” (nuovo art. 71.4 Cost.), cioè lo stesso requisito elaborato dalla giurisprudenza costituzionale a proposito dei testi oggetto di referendum abrogativo; c) prevedono lo spostamento del referendum in caso di scioglimento anticipato delle camere (nuovo art. 71.6 Cost. 34 l. 352/1970)

6.2 Tale parallelismo andrebbe rafforzato innanzi tutto per **evitare che attraverso l’uso in chiave abrogativa del referendum propositivo si possano eludere i limiti di materia posti dall’art. 75.4 Cost.** Infatti, l’uso dell’iniziativa legislativa rafforzata in senso abrogativo consentirebbe di sottoporre a referendum propositivo ciò che oggi è vietato sottoporre a referendum abrogativo dall’art. 75 Cost. stante la non perfetta coincidenza di ambiti materiali tra gli artt. 71 e 75 Cost. (v *infra*, § 7). Per questo motivo andrebbe ripresa il divieto previsto nella proposta del deputato Ceccanti (A.C. 726) secondo cui non era “ammesso il *referendum* propositivo per i progetti di legge che contengano norme meramente abrogative”.

**7 Andrebbero estese le materie non sottoponibili a referendum propositivo,** così da ampliare il limite di inammissibilità il cui giudizio anticipa, in chiave logico-giuridica, quello sulla non contrarietà a Costituzione della proposta legislativa oggetto d’iniziativa popolare. Dal paragone tra il novellato art. 72.4 Cost. e il vigente 75.2 Cost. emerge:

a) che non potrebbero essere oggetto né d’iniziativa legislativa rafforzata né di referendum abrogativo: il bilancio (in quanto legge ad iniziativa riservata del Governo ex art. 81.4 Cost.), le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali (in quanto presuppongono intese o accordi) e le leggi di amnistia e di indulto in quanto richiedono una maggioranza speciale ex art. 79.1 Cost.

b) che l’unica discrepanza riguarderebbe le sole leggi tributarie, per cui sarebbe ammesso il referendum propositivo e vietato quello abrogativo, non solo e non tanto perché i promotori non potrebbero indicare i mezzi con cui far fronte alle eventuali nuove spese o minori entrate derivanti dalla sua approvazione (giacché potrebbe anche darsi in ipotesi che dall’approvazione del referendum abrogativo discendano minori spese o maggiori entrate) ma per evitare che su una materia così delicata possano prevalere istinti demagogici. Tale preoccupazione dovrebbe valere anche per l’iniziativa legislativa popolare rafforzata che potrebbe prestarsi, forse maggiormente, a simili intenti;

7.1 A tale scopo l'iniziativa legislativa rafforzata andrebbe esclusa anche su **altre materie**:

a) le leggi penali (nuovi reati) e di procedura penale (aggravamento di pene) per evitare che tale nuovo istituto possa alimentare il populismo giustizialista. Gli attuali principi costituzionali (personalità della responsabilità penale, proporzionalità, divieto di pene contrarie al senso di umanità e della pena di morte; legalità, irretroattività, tipicità, tassatività e determinatezza della fattispecie penale) non sarebbero, infatti, argine sufficiente ad impedire la proposizione di nuovi reati o di pene aggravate, dinanzi a cui quindi il giudizio di costituzionalità della Corte costituzionale potrebbe rivelarsi insufficiente e comunque fortemente condizionato;

b) non sulle leggi aventi oneri finanziari (potenzialmente tutte) ma su quelle incidenti sugli equilibri di bilancio (così come prevedeva la proposta della Commissione di saggi nominata dal governo Letta) o sugli equilibri di finanza pubblica, non bastando a tal fine il limite dell'articolo 81 Cost., il quale consente margini di manovra ampi

c) in tutte quelle materie "ad iniziativa riservata" non solo per Costituzione (come sembra alludere il novellato art. 72.4 Cost.) ma anche per legge, quale: la legge europea; la legge di delegazione europea; la legge annuale per il mercato e la concorrenza.

8. La legge applicativa cui fa riferimento il nuovo art. 71.6 Cost. andrebbe **approvata per legge costituzionale** non solo perché oggi, in assenza di una legge elettorale interamente proporzionale, la maggioranza assoluta potrebbe più facilmente coincidere con quella di governo, ma anche *ratione materiae* perché chiamata a disciplinare taluni profili che incidono sull'esercizio del diritto costituzionale di voto quali la disciplina in caso di concorso tra più proposte di legge d'iniziativa popolare e il loro numero massimo. Inoltre tale legge dovrebbe individuare l'organo terzo cui spetta il compito particolarmente delicato di valutare la natura formale o no delle modifiche parlamentari al testo dell'iniziativa. Infine, tale legge dovrebbe chiarire se sia possibile svolgere contemporaneamente referendum propositivi e abrogativi sulla stessa materia o quale sia il destino dell'iniziativa legislativa popolare rafforzata dichiarata parzialmente o totalmente inammissibile (incostituzionale) dalla Corte costituzionale (che, a mio modesto parere, dovrebbe proseguire come iniziativa legislativa ordinaria, suscettibile ovviamente di essere modificata alla luce di tale giudizio).

9. Piuttosto **per legge ordinaria** andrebbero disciplinate le modalità più specifiche di attuazione dell'iniziativa legislativa rinforzata, quali il rapporto tra il controllo preliminare delle 200 mila firme da parte della Camera alla quale l'iniziativa è presentata e quello eventualmente successivo dell'Ufficio centrale per il referendum della Cassazione (sulle restanti 300 mila oppure su tutte le 500 mila?), qualora questo non sia invece attribuito ancora alle Camere. Oppure il divieto di referendum approvativo nell'ultimo anno di legislatura oppure nei sei mesi successivi al suo inizio, così come oggi previsto per il referendum abrogativo (art. 31 l. 352/1970). Oppure, infine, il divieto di nuova iniziativa legislativa popolare per cinque anni se bocciata nel referendum propositivo (art. 38 l. 352/1970).

10. Non considero insormontabile il tema – pur rilevante – dell'**impossibile esercizio del potere di rinvio ex art. 74 Cost. del Presidente della Repubblica** delle iniziative legislative approvate per referendum, dato che il destinatario di tale potere non potrebbe essere ovviamente né il corpo elettorale né le camere che a tale iniziativa legislativa si sono contrapposte. In una procedura del tutto nuova come quella prevista, infatti, il controllo preventivo svolto dalla Corte costituzionale andrebbe inteso come inclusivo e sostitutivo rispetto a quello del Capo dello Stato, di solito limitato alle ipotesi molto più circoscritte di manifesta incostituzionalità, come ammesso espressamente dai Presidenti Ciampi e Mattarella. Sotto questo profilo il controllo preventivo svolto dalla Corte costituzionale consentirebbe di evitare di mettere il Capo dello Stato nella scomoda posizione di dover valutare un testo confermato dalla volontà popolare, tema peraltro già dibattuto in dottrina riguardo al testo di riforma costituzionale approvato per referendum.

11. Ultimo tema: **la forza giuridica non della legge approvata dal Parlamento ma di quella conseguente all'approvazione per referendum propositivo dell'iniziativa legislativa popolare.** Come ha chiarito la Corte costituzionale, il Parlamento può intervenire senza però far rivivere o ripristinare la normativa abrogata (sentenze n. 32-33/1993) o approvare una disciplina analoga – ed in parte coincidente – con quella abrogata per referendum ed improntata alla medesima *ratio* ispiratrice. Per la Corte, “un simile vincolo derivante dall'abrogazione referendaria si giustifica, alla luce di una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale, al solo fine di impedire che l'esito della consultazione popolare, che costituisce esercizio di quanto previsto dall'art. 75 Cost., venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l'effetto utile, senza che si sia determinato, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto”.

Tale vincolo è, tuttavia, necessariamente delimitato, in ragione del suo carattere puramente negativo, posto che il legislatore ordinario, «pur dopo l'accoglimento della proposta referendaria, conserva il potere di intervenire nella materia oggetto di referendum senza limiti particolari che non siano quelli connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata» (sentenza n. 33 del 1993; vedi anche sentenza n. 32 del 1993). (sentenza n. 199/2012, 5.2.2 c.d., in cui ha dichiarato incostituzionale l'art. 4 d.l. 138/2011 perché ha dettato sul servizio idrico una disciplina analoga, ed in parte coincidente, con quella abrogata appena due mesi prima nel referendum del 12-13 giugno 2011 ed improntata alla medesima *ratio* ispiratrice).

Rispettando tali canoni si potrebbe introdurre, sempre per legge costituzionale, una disciplina che prevedesse una maggioranza più ampia (due terzi, tre quinti) per modificare nel corso della stessa legislatura la disciplina approvata per referendum propositivo, giacché tale ampio accordo testimonierebbe il mutamento della situazione di fatto. Di contro, l'elezione di nuove camere segnerebbe di per sé quel mutamento di quadro politico richiesto dalla Corte costituzionale che consentirebbe al Parlamento di poter disciplinare la materia senza incontrare limiti procedurali o di materia di sorta. Analogamente, per lo stesso motivo, la disciplina legislativa oggetto del referendum propositivo potrebbe essere successivamente oggetto di un referendum abrogativo.