

Stefano Ceccanti

# Il referendum propositivo, tra politica, diritto e dottrina. Note dal Parlamento

(doi: 10.17394/93044)

Diritto pubblico comparato ed europeo (ISSN 1720-4313)

Fascicolo Speciale, maggio 2019

**Ente di afferenza:**

*Universitcconi (unibocconi)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Stefano Ceccanti

# Il «referendum» propositivo, tra politica, diritto e dottrina

## Note dal Parlamento

### **The propositional referendum, between politics, law and doctrine. Notes from the Parliament**

The institution of the propositional referendum is a distinguishing feature of Switzerland and the United States. It was while the Chamber was discussing proposals for introducing this instrument in Italy that the volume *Institutes of direct democracy in comparative law* was published. The interesting comparison emerging from this latter has once again confirmed the twofold contribution that comparative law can and does provide: it allows to “relativize” domestic law into force, without legitimizing the proposal of rushed transplants into different legal systems. On this basis, a critical analysis of the text approved in first reading in the Chamber is offered.

**Keywords:** referendum, Parliament, law, doctrine, politics.

## 1. Il voto referendario non è un semplice voto

Negli ultimi trent’anni, nel mondo, l’uso di referendum è notevolmente cresciuto, al punto tale che è stato stimato che, tra il 1975 e il 2000, in quasi quaranta democrazie, con una popolazione superiore ai tre milioni di abitanti, sia stato condotto almeno un referendum di tipo nazionale<sup>1</sup>.

Naturalmente, sappiamo bene che, in non pochi casi, questi strumenti rappresentano delle soluzioni additive alla dinamica politica legislativa propriamente parlamentare e che soltanto raramente l’uso del referendum rappresenta nelle volontà dei promotori – come dovrebbe essere nel suo spirito naturale – una soluzione binaria ad un dilemma che lacera un Paese, spesso le stesse maggioranze parlamentari, e che, in quanto tale, non può che trovare una soluzione tramite una “chiamata

<sup>1</sup> Cfr. *amplius*, L. LeDuc, *The Politics of Direct Democracy: Referendums in Global Perspective*, Orchard Park, 2003, 29; S. Tierney, *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford, 2012. Nonché il recente, M. Qvortrup (cur.), *Referendums Around the World*, London, 2018.

del popolo" al voto. Fermo restando che, come ogni strumento che può risolvere alcuni problemi, se ne aprono fatalmente altri.

Tuttavia, non possiamo nasconderci che gli ordinamenti costituzionali di tipo democratico vivono, soprattutto di fronte alla crisi della rappresentanza politica, una crescita importante della democrazia costituzionale di tipo c.d. diretto, al punto tale che lo stesso referendum viene ad essere palesemente presentato come alternativo, tramite il conflitto dei partiti politici alla ricerca del consenso, anche rispetto alle naturali proposte legislative che nascono nel circuito Governo-Parlamento. Cosicché, sempre di più, di fronte alla crisi di legittimazione della politica e alla debolezza degli stessi soggetti che la interpretano, non di rado, l'uso politico del referendum diviene sempre più lo strumento per destabilizzare l'assetto istituzionale quanto, invece, quello per rafforzarlo.

Si registra, dunque, un uso strategico dello strumento referendario, anche in Europa, non più soltanto come strumento funzionale alla mobilitazione e alla partecipazione politica, e per i partiti fuori dal sistema politico, pure come forma esterna (ma nei fatti interna) di legittimazione in ingresso nella dinamica politica nazionale, come ad esempio fecero i radicali nella metà degli anni Settanta in Italia, ma il referendum è divenuto crescentemente uno strumento per rafforzare, dentro queste dinamiche politiche, anche un modo efficace di partecipazione sociale, da parte dei cittadini, ai processi decisionali; al punto tale che, se un tempo il fenomeno del referendum era considerato come un evento raro ed eccezionale, oggi, appunto, questi appaiono a molti sempre più come strumenti plausibili per risolvere nelle dinamiche dei circuiti politico-rappresentativi le difficoltà che i classici soggetti istituzionali investiti del potere legislativo, a partire dai Parlamenti, sembrano incapaci (o riluttanti) nel voler affrontare e risolvere<sup>2</sup>.

Di fronte a questo quadro, un elemento centrale diviene, innanzitutto, il rapporto che si viene a creare tra governanti e governati da un lato e, dall'altro, dall'uso che gli stessi partiti politici fanno dello strumento referendario come veicolo di lotta politica tra di loro. Così mutano le campagne referendarie, non più introflesse nella dinamica politica propria della democrazia rappresentativa, ma sempre più votate a porsi, in modo conflittuale, proprio contro di essa<sup>3</sup>. Così mutano anche le interpretazioni

<sup>2</sup> Questa tesi venne sottolineata riguardo ai Paesi dell'Unione europea, tra i primi, innanzitutto, a partire dal seminale studio, derivante dai loro rispettivi precedenti singoli lavori, curato da Michael Gallagher e da Pier Vincenzo Uleri del 1996. Cfr. M. Gallagher e P. Vincenzo Uleri (cur.), *The Referendum Experience in Europe*, London, 1996.

<sup>3</sup> Cfr. C.H. de Vreese (cur.), *The Dynamics of Referendum Campaigns. An International Perspective*, London, 2007.

dei risultati e le consapevolezza degli impatti e degli effetti che l'esito referendario produce negli ordinamenti di democrazia pluralista<sup>4</sup>.

Così, insomma, il voto referendario, soprattutto quello che nasce da un'iniziativa di tipo propositivo, diviene più di un "semplice" voto, caricandosi di valori e salienze molto maggiori, tali cioè da imporre – per esser chiari – una crescente ricerca di un equilibrio tra l'espansione dell'appartenenza sociale, tramite l'essere cittadino, e dunque la intrinseca richiesta di partecipazione alla vita pubblica, e la qualità (oltre che la quantità) di partecipazione che le istituzioni democratico-rappresentative possono arrivare ad offrire agli stessi cittadini<sup>5</sup>, di cui queste ultime sono espressione, in ragione proprio del senso stesso di un modello di organizzazione del potere basato su soggetti della mediazione.

Pertanto, tra mediazione e disintermediazione, lo strumento referendario, soprattutto laddove si venga a configurare come di tipo propositivo, esprime oggi più spesso la carica negativa, di distruzione del legame tra governanti e governati, che quella positiva, di strumento utile ad integrare e ad arricchire la democrazia rappresentativa.

## 2. Il referendum propositivo, *rectius* l'iniziativa normativa popolare, nelle esperienze chiave che il diritto comparato conosce

L'istituto del referendum propositivo esiste in diverse realtà – più correttamente – sotto un altro nome, cioè come "iniziativa popolare" e come "popular initiative". In particolare, questo caratterizza, come noto, soprattutto, due ordinamenti federali, pur peculiari e diversi tra loro, ossia la Svizzera e gli Stati Uniti.

In questo senso, si tratta, naturalmente, di un istituto che affonda le sue radici nell'ambito delle singole tradizioni costituzionali e che, in tal senso, si fa carico, inevitabilmente, anche delle concezioni culturali e valoriali che le animano; e sebbene si possano rintracciare esempi paragonabili anche in altre esperienze ordinamentali, come in Lettonia, Lituania, Croazia, Liechtenstein e in Germania anche se solo a livello dei singoli

<sup>4</sup> C.H. de Vreese, *Political Parties in Dire Straits? Consequences of National Referendums for Political Parties*, nonché S. Binzer Hobolt, *How Parties Affect Vote Choice In European Integration Referendums*, entrambe nello stesso volume monografico della rivista *Party Politics* (vol. 12, n. 5, 2006).

<sup>5</sup> Cfr. D. Altman, *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*, Cambridge, 2019.

Länder<sup>6</sup>, alla maggioranza degli studiosi appare evidente appunto che strumenti che mirano a dare forza, tramite una chiamata al voto popolare, ad iniziative normative che sorgano al di fuori dell'assemblee legislative, siano sostanzialmente e per lo più quelle che possono emergere nell'esperienza svizzera e, del pari, in quella statunitense, in special modo in alcune realtà statali quali la California, il Colorado e il Sud Dakota<sup>7</sup>.

L'iniziativa popolare si viene ad articolare, pur dentro differenze importanti, come un'attività che mira a far emergere, innanzitutto a livello di democrazia locale, le istanze dei cittadini elettori, favorendo il fatto che questi formulino, con la possibilità che vi sia o meno pure un intervento dell'organo legislativo, una proposta di rango legislativo o di rango costituzionale direttamente da sottoporre per la decisione al voto degli elettori.

Le caratteristiche principali di questo strumento – che è sconosciuto, come noto, all'ordinamento italiano (ma se ne ragionerà nel paragrafo successivo con maggiore attenzione) – ha in comune con il referendum la sola possibilità che gli elettori siano chiamati ad una consultazione popolare; in ogni modo in Svizzera l'iniziativa popolare, che esiste sia a livello cantonale sia a livello federale, prevede nel livello federale il fatto che essa possa riguardare esclusivamente la revisione totale o parziale della Costituzione, mentre invece, a livello cantonale, essa si estende anche alla materia legislativa. Così, dunque, gli articoli 138 e 139 della Costituzione elvetica disciplinano, con attenzione e puntualità, una iniziativa che, non a caso né per caso, rimane a livello federale dedicata all'ambito della sola revisione costituzionale e non tocca in nulla l'ambito legislativo, proprio per evitare il potenziale cortocircuito riguardo alla sovranità che ne deriverebbe dal conflitto, in una consultazione popolare, tra una proposta legislativa federale predisposta dall'organo legislativo (l'Assemblea federale) e quella, invece, predisposta tramite un'iniziativa popolare<sup>8</sup>.

Pertanto, onde evitare questo tipo di conflitto che, a livello federale, può mettere in discussione la stessa sovranità comune, tutti gli ordina-

<sup>6</sup> Per un primo quadro in tema, si v. almeno: C. Eder, A. Vatter, M. Freitag, *Institutional Design and the Use of Direct Democracy: Evidence from the German Laender*, in *West European Politics*, 3, 2009, 611 ss.

<sup>7</sup> Cfr. T.E. Cronin, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Cambridge (MA), 1989; D. Magleby, *Direct Legislation in the American States*, in D. Butler e A. Ranney (cur.), *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, Washington DC, 1994; D.A. Smith, C. Tolbert, *Educated by Initiative: The Effects of Direct Democracy on Citizens and Political Organizations in the American States*, Ann Arbor, 2009.

<sup>8</sup> Per un quadro, si v. almeno: G. Guiglia e B. Knapp, *L'organizzazione dei poteri e il federalismo in Svizzera secondo la nuova Costituzione*, Torino, 2000; M.P. Viviani Schlein, *Uno strumento insostituibile per la democrazia semidiretta: il referendum in Svizzera*, in *DPCE*, 3, 2005; S. Gerotto, *Svizzera*, Bologna, 2011.

menti di democrazia pluralista che prevedono nei loro testi costituzionali la possibilità di un’iniziativa popolare la intendono esclusivamente dedicata a porre in questione, in una consultazione popolare, la revisione totale o parziale della Costituzione, non invece una proposta normativa di rango ordinario, cioè che ponga il dilemma all’elettore, nel momento della consultazione popolare, tra la democrazia rappresentativa, rappresentata dalla proposta frutto dell’attività parlamentare e della democrazia c.d. diretta, in ragione della proposta popolare. Un confronto che, per proposte di riforme di rango costituzionale, si giustifica senza problemi tenendo in conto che si va a toccare il patto generale che tiene insieme la comunità intorno al principio della sovranità popolare, ma che, invece, proprio per proposte di rango ordinario, avrebbe inevitabilmente il sapore di un duello tra la sovranità assembleare e quella parlamentare: un fatto inevitabilmente con forti potenzialità pericolose e disgreganti, destinato, a prescindere dal suo esito, a marcare ogni scelta popolare comunque come una scelta divisiva.

In questo senso, pur dentro questa consapevolezza, non di rado l’esperienza svizzera continua ogni volta ad emergere nelle valutazioni in tema, non da ultimo perché, come è stato sottolineato più volte, la Svizzera ha tenuto «più referendum a livello nazionale dal 1848 di tutti gli altri paesi messi insieme dalla nascita dello Stato moderno»<sup>9</sup>. Un fatto che rende questa esperienza, dunque, comunque centrale ogni qual volta si discute (o si propongono) in altri ordinamenti riforme per rafforzare gli strumenti della democrazia diretta come i referendum.

Certo si è che, a chi cita con enfasi il caso svizzero, va segnalato sempre quanto sottolinea Norberto Bobbio nel suo saggio del 1975 *Quali alternative alla democrazia rappresentativa?*, ripubblicato nel numero di dicembre 2018 di *Mondoperaio*, sulla diversa dimensione di scala delle democrazie: «Rousseau peraltro sapeva – e lo sapeva anche Montesquieu – che la democrazia diretta, la democrazia dell’agorà contrapposta alla democrazia dell’aula, era un regime adatto ai piccoli Stati, a quegli Stati, appunto, le cui dimensioni permettevano ai cittadini (che poi erano una piccola parte soltanto degli abitanti di una città) di riunirsi tutti insieme in piazza»<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Cfr. K.W. Kobach, *The Referendum: direct democracy in Switzerland*, Dartmouth, 1993, 1. Peraltro, lo stesso Arend Lijphart sosteneva che la Svizzera aveva tenuto più di due terzi dei referendum tra quelli che poteva identificare nelle ventuno democrazie analizzate nel suo studio. Si v. A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1994.

<sup>10</sup> Si v. N. Bobbio, *Quali alternative alla democrazia rappresentativa?*, in *Mondoperaio*, 12, 2018, 59 (testo originale 1975).

Le parole di Bobbio di allora, peraltro, tengono bene anche all'urto del tempo, cioè di fronte al fatto che oggi le nuove tecnologie consentano, già così come sono, una moderna agorà di cittadini consapevoli, in piena trasparenza e senza effetti collaterali ancora da disciplinare, senza che ciò, tuttavia, legittimi appunto il fatto che l'uso delle piattaforme digitali possa essere un valido (ed accettabile) sostituto tale da poter eliminare la funzione dei Parlamenti, come invece taluni sembrano pericolosamente ritenere<sup>11</sup>.

Insomma, sempre per utilizzare quell'importante scritto di Norberto Bobbio: «la democrazia diretta può essere un utile correttivo della democrazia indiretta, ma non può surrogarla» anche perché la democrazia rappresentativa, pur con tutti i suoi difetti, «è un sistema migliore di quelli che l'hanno preceduto e di quelli che sinora l'hanno seguito»<sup>12</sup>.

### 3. L'esperienza più recente italiana: quando la dottrina è al passo con i tempi

Con questa consapevolezza, alla ricerca dell'equilibrio migliore nell'evoluzione di sovranità sempre più interconnesse, per una volta tanto possiamo evitare alla dottrina giuridica quelle critiche, spesso fondate, di non essere al passo coi tempi; di non essere cioè incisiva nel fornire ai decisori pubblici riflessioni meditate, specie di carattere comparatistico, rispetto a innovazioni legislative e ancor più costituzionali.

Infatti, quella che definiamo come la finalità pratica del diritto comparato – sia pure assortita dalle giuste preoccupazioni di non creare cortocircuiti tra le consapevolezze della dottrina e le legittime opzioni di parte, che vanno accuratamente distinte, ma per poi unirle al servizio di tutti – guardando all'esperienza italiana più recente, cioè alle settimane di fine 2018 nelle quali la Camera discuteva delle proposte di introduzione del

<sup>11</sup> Si veda l'intervista di Mario Giordano a Davide Casaleggio, proprietario della Associazione Rousseau, piattaforma politica del partito politico "Movimento Cinque stelle", pubblicata sul quotidiano *La Verità* del 23 luglio 2018, dal titolo *Il cambiamento travolgerà il mondo dei burocrati e i baroni dell'intelligenza*, laddove afferma che «tra qualche lustro [Il Parlamento] non sarà più necessario» in quanto sostituito dalle piattaforme digitali. Eppure, la stessa Svizzera, nonostante il radicamento di quelle procedure e la diversa dimensione di scala, è stata non casualmente il luogo dove si è svolto nei mesi scorsi il convegno *Misinformation in referenda* (Losanna - 30 e 31 agosto 2018), di cui ha parlato nella memoria depositata nella Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, in ragione della sua audizione, il professor Carlo Fusaro, proprio a proposito delle distorsioni informative condotte da imprenditori politici populistici grazie, prima di tutto, alla rete.

<sup>12</sup> Cfr. N. Bobbio, *Quali alternative alla democrazia rappresentativa?*, cit., 65-66.

referendum propositivo<sup>13</sup>, ha visto la meritoria pubblicazione di uno dei primi volumi del Trattato di diritto comparato, “Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato”<sup>14</sup>, che riassume efficacemente gli argomenti contrari e quelli favorevoli agli istituti di democrazia diretta<sup>15</sup>.

Tra i contrari figurano anzitutto il carattere anti-compromissorio (ossia di gioco a somma zero) delle scelte binarie sì-no, quello semplificato all'estremo dei problemi complessi soggiacenti al quesito e quello del rischio (oggi quasi una certezza) di sviamento del significato del voto dal quesito in sé ad altre considerazioni contingenti a partire dalla valutazione delle personalità alla guida degli schieramenti in campo.

Tra quelli favorevoli, o comunque che neutralizzano i precedenti, la positività che un nodo gordiano venga tagliato quando un compromesso non è comunque possibile, e l'osservazione secondo la quale l'elettore opera una semplificazione anche nello scegliere i suoi rappresentanti (scelta sulla quale, di nuovo, il ruolo delle leadership è decisivo).

Ma gli autori segnalano due altri importanti aspetti.

In primo luogo ricordano la fondamentale osservazione di Mortati, secondo il quale non è casuale che gli strumenti referendari siano previsti in modo più incisivo laddove non vi è il rapporto fiduciario e neanche lo scioglimento anticipato delle Assemblee elettive perché il sistema ritrova lì un elemento di flessibilità rispetto alla rigidità della durata fissa degli organi<sup>16</sup>. Trasporre, dunque, un uso intensivo dei referendum, specie se in alternativa a testi parlamentari, dentro forme di governo nelle quali è previsto lo scioglimento anticipato, anche al fine di superare una possibile discrasia di orientamenti tra rappresentati e rappresentanti, porterebbe con sé il rischio della possibile delegittimazione delle assemblee, smentite dall'esito referendario.

<sup>13</sup> Si tratta in particolare della proposta di legge costituzionale D'Uva ed altri: “Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare” (A.C. 1173) che, poi abbinata insieme con quella di minoranza Ceccanti *et alii* (A.C. 726), e ulteriormente abbinata anche con la proposta Magi (A.C. 1447) è poi stata approvata dalla I Commissione nella seduta del 15 gennaio 2019, al termine dell'esame in sede referente come proposta di legge costituzionale A.C. 1173-A, la quale modifica l'articolo 71 della Costituzione nella parte in cui disciplina l'iniziativa legislativa popolare, introducendo, in particolare, una procedura “rinforzata” che si può concludere, al verificarsi di alcune condizioni, con lo svolgimento di una consultazione referendaria, mettendo a contrasto la proposta parlamentare con quella popolare. Sul punto si vedano i progressivi aggiornamenti di documentazione di valutazione sul sito [www.stefanoceccanti.it](http://www.stefanoceccanti.it).

<sup>14</sup> Cfr. E. Garcia, E. Palici di Suni e M. Rogoff (cur.), *Gli Istituti di democrazia diretta nel diritto comparato*, Padova, 2018.

<sup>15</sup> Cfr. E. Garcia, E. Palici di Suni e M. Rogoff (cur.), *Gli Istituti di democrazia diretta*, cit., 4-5.

<sup>16</sup> Cfr. E. Garcia, E. Palici di Suni e M. Rogoff (cur.), *Gli Istituti di democrazia diretta*, cit., 104-105.

E poi, al di là dello scioglimento anticipato, l'esistenza del rapporto fiduciario, cioè di un Governo come "emanazione permanente" della maggioranza (secondo la nota definizione di Leopoldo Elia), rivela la scelta di affidare la determinazione dell'indirizzo politico generale, a cominciare dalla legge di bilancio, al continuum maggioranza-Governo: rispetto a questa scelta, per rimanere coerenti al sistema sia lo strumento tradizionale (il referendum abrogativo) sia anche nuovi strumenti (come il propositivo) non possono che essere concepiti come correttivi limitati e parziali<sup>17</sup>.

In secondo luogo, nel quadro non casuale di un ordinamento nel quale non c'è rapporto fiduciario, a proposito dell'esperienza californiana che, come detto, è una delle più sviluppate e studiate, gli autori de "Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato" segnalano gli esiti problematici delle scelte sulle leggi di spesa svincolate da un quadro generale di bilancio: una scelta grave che può portare a favorire interessi particolaristici di breve periodo<sup>18</sup> e a rivolgersi contro i diritti delle minoranze<sup>19</sup>. In questo senso, non si può non ricordare, *a fortiori*, quanto l'approvazione nel 1978 in California della celebre *Proposition 13<sup>th</sup>* (per la riduzione delle tasse sugli immobili e per vincoli costituzionali sulle leggi fiscali) rese fortemente disequilibrati per decenni l'amministrazione pubblica di quello Stato, determinando effetti drammatici sulla qualità dei servizi pubblici<sup>20</sup>.

#### 4. La dottrina giuridica come limite di consapevolezza per la politica

L'interessante confronto che emerge anche a partire dal volume del Trattato di diritto comparato su *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato* ha ancora una volta confermato il doppio contributo che porta e

<sup>17</sup> In Assemblea costituente, Aldo Moro ricordava come «il referendum abrogativo non toglie invece la certezza del diritto, perché se è vero che tutte le leggi possono essere abrogate attraverso questa procedura, è pur vero che il referendum abrogativo è un espediente episodico, che non è usato nei confronti di tutte le leggi e conserva quindi carattere eccezionale», Aldo Moro, Assemblea Costituente, 16 ottobre 1947, seduta pomeridiana.

<sup>18</sup> Cfr. E. Garcia, E. Palici di Suni e M. Rogoff (cur.), *Gli Istituti di democrazia diretta*, cit., 243.

<sup>19</sup> Cfr. E. Garcia, E. Palici di Suni e M. Rogoff (cur.), *Gli Istituti di democrazia diretta*, cit., 245.

<sup>20</sup> Basti pensare che il livello percepito di qualità del sistema scolastico passò dal primo al quarantottesimo posto nella classifica dei cinquanta Stati. In merito, sull'uso del referendum nell'esperienza californiana, si v. almeno: R. Braunstein, *Initiative and Referendum Voting: Governing Through Direct Democracy in the United States*, New York, 2004; S. Piott, *Giving Voters a Voice: The Origins of the Initiative and Referendum in America*, Columbia, 2003, spec. 148 ss. Nonché, si v. S. Bowler, T. Donovan, C.J. Tolbert, *Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States*, Columbus, 1998.

può portare, allora, il diritto comparato. Esso rappresenta sempre più un limite di consapevolezza per la politica, permettendo di “relativizzare” il diritto interno vigente, segnalando esperienze meritevoli di studio o almeno, in un certo senso, potenzialmente a disposizione come elementi utili per valutarne una imitazione, senza che ciò, comunque, legittimi la proposta di affrettate clonazioni in ordinamenti dove, invece, il contesto sociale ed anche giuridico sono e restano comunque diversi.

L’equilibrio, insomma, tra imitazione e non pedissequa clonazione rinvia però non solo alla consapevolezza teorica, ma anche a necessarie assunzioni di responsabilità politica – almeno per chi temporaneamente svolge un mandato parlamentare – che non discendono meccanicamente nell’agone politico, ma che appartengono, al contrario, proprio a quella consapevolezza responsabile che ogni rappresentante delle istituzioni dovrebbe tenere dentro sé nel momento in cui affronta, nella sua veste di legislatore, vieppiù costituzionale, temi e argomenti che vanno ad incidere così profondamente nell’ordinamento del proprio Paese.

Sulla base di questa impostazione, che è anche e soprattutto quella della nostra Costituzione, le differenze riscontrate nella valutazione della proposta di legge costituzionale A.C. 1173-A, non può che spingere allora ad affrontare il tema in modo da valorizzare una accezione del testo costituzionale in senso dinamico, cioè favorendo il distacco da una concezione sacrale delle concrete norme entrate in vigore nel 1948 (anche sulla base delle note proposte originarie più incisive elaborate da Mortati, che allora erano per certi versi troppo innovatrici, ma profetiche), provando quindi a far emergere le differenti logiche che hanno animato il confronto in Parlamento.

Da un lato, infatti, vi è chi – e tra questi chi scrive – che, ben consapevole dell’esperienza comparatistica e del contributo prezioso, puntuale ed attento della dottrina in tema, e soprattutto delle sue conclusioni di ricerca, ha privilegiato l’impostazione per la quale qualsiasi riforma debba fondarsi sull’integrazione tra le due logiche, quella di una democrazia che è e deve restare primariamente rappresentativa, imperniata sul rapporto fiduciario, e, dall’altro, quella di chi, invece, ispirandosi soprattutto agli ordinamenti privi di rapporto fiduciario, ragiona in termini di alternative rispetto alla democrazia rappresentativa, tramite strumenti rinnovati di democrazia diretta.

Tuttavia, questo tentativo di clonazione promossa appunto con la proposta di legge costituzionale A.C. 1173, non sopprimendo il rapporto fiduciario, porta inevitabilmente con sé una tensione rispetto ai principi supremi che si condensano nella formula della “forma repubblicana” ex

art. 139 Cost, evidenziando, in particolare riguardo ai limiti di materia e al rapporto tra progetto popolare e controprogetto parlamentare, il rischio che il confine tra la democrazia rappresentativa e la democrazia c.d. diretta divenga meno chiaro. Il conflitto potenziale che si verrebbe a produrre infatti sarebbe proprio all'interno e sul testo costituzionale, trasformando, insomma, la scelta legittima di "chiamare la volontà popolare" intorno ad un testo nato da una iniziativa popolare di riforma della Costituzione in una scelta che, nei fatti, divenga, invece, un "muovere contro il Parlamento", e dunque proprio contro quella sovranità popolare, che si esprime innanzitutto nella democrazia rappresentativa e parlamentare, in nome della quale e grazie alla quale, tuttavia, si era mossa la proposta di riforma.

La dottrina giuridica, in questo senso, segnala con grande chiarezza questo rischio, divenendo essa stessa – se possibile – limite di consapevolezza per la politica e le sue scelte.

Ed, in questo senso, almeno due questioni emergono con grande chiarezza.

Innanzitutto riguardo alla questione dei limiti appare evidente come in presenza del rapporto fiduciario questi non possano essere troppo generici ma debbano essere specifici, coinvolgendo in primis le leggi di spesa, sia in relazione alla questione generale della possibilità di riscrittura surrettizia della legge di bilancio (la cui iniziativa è non casualmente riservata al Governo ed è l'atto più importante in cui si esprime l'indirizzo politico di maggioranza), sia a quella specifica dei vincoli posti dalla riforma costituzionale del 2012 sulla stabilità di bilancio, sia infine della relativa facilità di individuare pressoché immediatamente i beneficiari di alcuni interventi e invece della difficoltà di percepire gli eventuali danneggiati.

Non è un caso, in fondo, che il costituzionalismo si sia sviluppato intorno al noto slogan "no taxation without representation", onde appunto segnalare che laddove si realizzi lo sfalsamento tra beneficiari e danneggiati come causa di espansione incontrollata della spesa pubblica i danni al modello sociale e a quello ordinamentale possano essere ingenti e particolarmente intensi<sup>21</sup>. Del pari, d'altronde, anche la relazione finale del lavoro della Commissione degli esperti del Governo Letta, presentata

<sup>21</sup> Sul senso di "no taxation without representation", locuzione che riassume la lamentela dei coloni americani nelle tredici Colonie, una delle principali cause della rivoluzione americana, la bibliografia è amplissima. Si v. almeno, per cominciare: L. Tribe, *American Constitutional Law*, Foundation Press, 1999. Se si vuole, nel caso italiano, questi temi erano stati scandagliati con profondo acume già da Amilcare Puviani e dalla scuola di finanza pubblica italiana a fine '800. In merito, cfr. R. Perna, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, in *Il Filangieri*, 1, 2011, 19 ss.

nel settembre 2013, pur molto aperta sul tema, proponeva di escludere comunque le iniziative incidenti sulle spese e sulle entrate pubbliche<sup>22</sup>.

Al tempo stesso, la questione dei limiti specifici coinvolge altri aspetti, in particolare quello della legislazione penale e di procedura penale, facili oggetti di tentazioni populistiche.

In generale è evidente che se ad uno strumento più debole, il referendum abrogativo, se ne aggiunge uno più forte, propositivo, se si vuole mantenere la logica dell'integrazione tra democrazia diretta e rappresentativa, i limiti debbano essere almeno gli stessi, se non più incisivi. La questione dei limiti ha come decisivo corollario quello del ruolo del custode dei limiti, la Corte costituzionale. Infatti, se nel referendum abrogativo il controllo sulla costituzionalità della normativa di risulta è solo successivo, giacché il caso di una sua incostituzionalità si presenta obiettivamente come raro, trattandosi di effetti che conseguono solo a una soppressione di norme, viceversa, con uno strumento più potente che inserisce direttamente nuove norme nell'ordinamento, la questione si presenta più delicata. Se si mantenesse solo un controllo successivo la Corte sarebbe chiamata a decidere solo dopo una decisione popolare diretta.

Per questa ragione, fermo restando il dibattito aperto sulla possibilità di inserire anche un controllo preventivo per le leggi approvate dal Parlamento, è per fortuna apparso impossibile evitarne uno pieno, rispetto all'intera Costituzione, per le proposte di origine popolare, ben al di là del parametro troppo limitato previsto dal testo poi presentato in Aula (A.C. 1173-A), relativo a un generico riferimento ai "principi e diritti fondamentali". Il testo emendato in Aula il 31 gennaio ha opportunamente inserito questo emendamento. Indirettamente questo filtro di costituzionalità incide anche sui limiti di materia, evitando leggi incostituzionali anche sui richiamati aspetti delle leggi di spesa e su quelle penali, ma non tanto quanto sarebbe necessario rendendo quelle materie non referendabili.

La seconda questione riguarda il rapporto tra iniziativa popolare e risposta parlamentare, che presenta, nei fatti, tre ipotesi diverse.

Innanzitutto è ragionevole immaginare che, analogamente a quanto accade col referendum abrogativo, laddove il Parlamento intervenga e ci sia comunanza nei principi ispiratori o nei contenuti normativi fondamentali con la risposta-proposta parlamentare rispetto a quella popolare, l'iniziativa sia da considerarsi esaurita, avendo imposto nell'agenda sia il tema sia sostanzialmente la soluzione, lasciando così al Parlamento dei

<sup>22</sup> Cfr. Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'Editoria, 2013, 74.

marginari per una ragionevole mediazione sui dettagli, affidando opportunamente il compito di verifica preferibilmente alla Corte di Cassazione, esattamente come accade con il referendum abrogativo. L'analogia è reale anche se non immediatamente apparente anzi l'apparenza sembra opposta: nell'abrogativo il referendum non si svolge se siano cambiati principi ispiratori e contenuti normativi fondamentali. L'apparenza però inganna e l'analogia è effettiva: nell'abrogativo il Parlamento che li modifichi, cambiando lo status quo contestato dai promotori, e nel propositivo le Camere che li confermino con un equilibrio pur diverso si muovono entrambi nella direzione voluta dai promotori.

La seconda ipotesi si verrebbe a porre laddove il Parlamento decidesse, invece, di non legiferare, considerando logico che a quel punto l'iniziativa popolare sfidasse il diritto vigente con un unico quesito, senza cioè che nessun parlamentare decidesse di ingaggiare un confronto rispetto alla proposta di iniziativa popolare, più che di referendum, propositivo presentata.

Infine, una terza ipotesi, laddove il Parlamento si muovesse in direzione diversa da quella dei promotori, senza difendere tuttavia lo *status quo* della normativa vigente, approvando così una nuova normativa che non avesse gli stessi principi o contenuti normativi fondamentali, svuotando di fatto, come nel caso del referendum abrogativo, la proposta di iniziativa popolare, lasciando così a se stesso, e non invece ai promotori, la scelta di proporre all'elettore una scelta differente, comunque espressa in un quesito che non potrebbe che essere comunque rigorosamente unico<sup>23</sup>.

## 5. Annotazioni conclusive

Insomma, i dilemmi e le aporie che gli strumenti di partecipazione popolare all'attività legislativa determinano negli ordinamenti sono molteplici e potenzialmente dispiegabili in varie forme, come la dottrina giuridica più attenta ci presenta.

Di certo, è evidente tuttavia che, nell'ordinamento italiano non si può consentire ai promotori di proporre seccamente all'elettore la scelta tra lo status quo, la proposta popolare e un controprogetto parlamentare; ciò, dunque, inevitabilmente, determina il fatto che si vada verso una chiara –

<sup>23</sup> È da sottolineare che, per la relazione del gruppo di esperti del Governo Letta, solo in tal caso era legittima la scelta binaria tra il testo popolare e quello parlamentare. Cfr. Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma, cit., 74.

ma assai pericolosa, appunto – ottica dell’alternatività tra le due logiche, quella rappresentativa e quella partecipativa-diretta. Infatti, il consentire ai promotori di considerare la proposta di derivazione popolare comunque come intoccabile, non negoziabile, quasi dotata di fatto di una superiore legittimazione, comporta come conseguenza, almeno in una forma parlamentare con rapporto fiduciario come è propria quella del nostro ordinamento, gravi problemi di delegittimazione del Parlamento innanzitutto, ma anche, evidentemente pure del Governo e della sua stessa maggioranza; posto che, se con il referendum abrogativo vengono messe in discussione leggi già in vigore da tempo, con questo schema possono essere ridiscusse leggi (per la grandissima parte di origine governativa) appena approvate, finendo per determinare, nei fatti, una sorta di sfiducia popolare implicita. A maggior ragione ciò sarebbe deleterio e assai pericoloso alla luce dei riflessi di condizionamento sul potere presidenziale di rinvio delle leggi ex art. 74, difficilmente esercitabile verso progetti appena approvati per referendum, specie in alternativa al testo parlamentare. Per di più la scelta di proporre tre opzioni (anche quando il Parlamento abbia rinunciato allo *status quo* nella presunzione che non sia più difendibile) contribuirebbe a rendere meno comprensibile la scelta dell’elettore.

Infine, ma non ultimo per importanza, ammesso e non concesso che abbia senso presentare sempre e comunque, in caso di intervento del Parlamento, la scelta con tre opzioni, la concreta modalità individuata dal testo entrato in discussione nell’Aula del Parlamento, difforme da quello della Costituzione svizzera per le revisioni costituzionali, posto che è dedicato a proporre modificazioni legislative sul piano ordinario non costituzionale, poneva gravissimi problemi di compatibilità con la libertà e l’uguaglianza del voto garantita dall’articolo 48 della Costituzione.

Così, mentre nel caso svizzero (articolo 139 b Cost.), qualora sui primi due quesiti abbiano prevalso (rispetto allo *status quo*) sia il testo di derivazione popolare sia quello parlamentare, un terzo quesito consente a tutti gli elettori di decidere il preferito, compresi gli elettori che abbiano votato No a entrambi i quesiti – in tal modo costoro possono scegliere quello che, dal loro punto di vista, può legittimamente considerarsi il “male minore” –, viceversa nella modalità individuata dal testo della maggioranza entrato in Aula soltanto chi avesse votato il doppio Sì nei primi due quesiti avrebbe avuto diritto in quello decisivo a scegliere la soluzione ritenuta migliore, così estromettendo dalla decisione coloro che avessero votato “no”.

È pertanto divenuta evidente, nonché piuttosto curiosa, la scelta di proporre soltanto “a metà” l’esperienza (funzionante) della Confedera-

zione elvetica, differenziandosi proprio su un aspetto qualificante di quel modello. Per questa ragione l'Aula in data 29 gennaio di quest'anno ha superato questo modello prevedendo un quesito secco sulla proposta popolare sia quando esso si confronti con lo status quo perché il Parlamento non ha legiferato sia quando si confronti con un testo parlamentare. Resta tuttavia un quasi automatismo di conflitto col testo parlamentare giacché quest'ultimo, per rendere superfluo il referendum dovrebbe presentare solo modifiche formali anche qualora andasse nella direzione voluta dai promotori.

Per questo, quasi al termine della prima lettura, è evidente che le distanze di merito, pur ridotte, siano ancora molto ampie.

Allora, infine, ancora una volta ha ragione Norberto Bobbio per il quale, pur con tutti i suoi difetti e con le integrazioni da operare, tutti coloro – non pochi – che hanno pensato di superare la democrazia rappresentativa con una democrazia diretta hanno finito semplicemente per trovarsi, alla fine, in una democrazia eterodiretta, cioè in una non democrazia, nonostante l'opportunità di potersi giovare, invece, delle analisi e degli studi della dottrina giuridica, capaci di segnalare con acume e cura – se letti con attenzione – i rischi di importazioni sbagliate, cioè senza costruito né consapevolezza.

Stefano Ceccanti  
Dipartimento di Scienze Politiche  
Università degli Studi di Roma "La Sapienza"  
piazzale Aldo Moro, 5 - 00185 Roma  
stefano.ceccanti@libero.it