

L'iniziativa legislativa popolare "indiretta" (c.d. referendum propositivo) nel progetto di legge costituzionale *in itinere**

di Adele Anzon Demmig
(22 marzo 2019)

1. Nella discussione sulla riforma costituzionale attualmente all'esame del Parlamento si usa generalmente parlare di "*referendum propositivo*", anziché, più appropriatamente¹, di iniziativa legislativa popolare "indiretta", o anche "rinforzata", e cioè di una iniziativa legislativa azionata da un elevato numero di firmatari e presentata in Parlamento, come fase iniziale di un nuovo e diverso procedimento legislativo² che può concludersi con un *referendum* di approvazione.

Come si sa diversi tipi di *referendum* furono posti all'attenzione dell'Assemblea Costituente (da MORTATI nella seconda Sottocommissione), tra i quali anche uno legislativo di tipo "propositivo" latamente inteso. L'Assemblea però approvò soltanto il *referendum* abrogativo di leggi ordinarie ex art. 75 Cost. (oltre a quello costituzionale ex art. 138³), introducendo peraltro un istituto unico nel panorama delle Costituzioni contemporanee

Un *referendum* "propositivo" è poi riemerso nel corso del tempo in varie formulazioni in diversi progetti di riforma della Costituzione – dedicati però prevalentemente al *referendum* costituzionale - ma sempre senza esito, come del resto è rimasto estraneo, a livello nazionale, all'ordinamento della assoluta maggioranza delle democrazie liberali.

Non mi soffermo qui, perché a tutti noti, sugli argomenti agitati nelle diatribe vertenti più in generale sui problemi posti dall'innesto di strumenti detti genericamente di "democrazia diretta" o "partecipativa" nei sistemi di tipo rappresentativo⁴.

* Queste osservazioni costituiscono una rielaborazione di un intervento all'incontro su "*Una nuova frontiera per la democrazia diretta?*", Seminario di studio sul disegno di legge costituzionale sull'introduzione del *referendum* propositivo, che si è svolto presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Roma Tre l'8 marzo 2019.

1 Cfr. A.BALDASSARRE, *Referendum e legislazione*, in AA.VV., *Referendum* (a cura di M.Luciani e M.Volpi), Bari, 1992, 36 ss.; M.LUCIANI, art.75, in *Commentario della Costituzione* fondato da G.Branca e continuato da A.Pizzorusso, Bologna-Roma, 2005, 128 ss. Solo per brevità dunque mi riservo anch'io di utilizzare quella espressione.

2 Come bene ha chiarito D.NOCILLA, nel corso del Seminario.

3 Entrambi questi istituti operano a livello nazionale e coinvolgono tutti gli elettori. Ad essi bisogna aggiungere i diversi *referendum* da tenersi in sedi locali per le variazioni territoriali di cui all'art.132 Cost., nonché il *referendum* di approvazione degli Statuti regionali ordinari secondo il novellato art.123 Cost.

4 Cfr. M. LUCIANI, *La discussione sul referendum nell'alternativa tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa*, in AA.VV., *Referendum*, cit. 3 ss.; ID.art.75,cit., 31 ss.; A.BALDASSARRE, *Referendum e legislazione*, cit., 32 ss.

Quanto in particolare alla nostra esperienza, non sembrano incoraggianti nel senso di un ampliamento di simili strumenti gli spunti che si possono trarre dalla parabola del *referendum* abrogativo ex art. 75 Cost. Mi limito a ricordare che questo *referendum*- visto dai più con favore come utile correttivo e completamento del sistema rappresentativo-parlamentare gestito dal sistema dei partiti di massa e fortemente strutturati - dopo alcuni episodi iniziali ha finito però per atteggiarsi nell'uso - e nell'abuso - concreto nelle forme di un problematico *referendum* "manipolativo" ed ha perciò fallito al suo compito, divenendo nel corso degli anni oggetto di progressivo disinteresse da parte degli elettori, disinteresse sfociato più volte nel non raggiungimento del *quorum* di validità.

Tuttavia, anche l'esigenza di ovviare alle infinite difficoltà poste dalle distorsioni del *referendum* abrogativo non mi convince ad accettare con entusiasmo l'introduzione dell'iniziativa legislativa popolare né, più in generale, a considerare seriamente gli appelli - oggi particolarmente frequenti - all'efficacia miracolistica di simile strumento come in genere di quelli di c.d. democrazia "diretta" e/o partecipativa. Al momento mi appaiono per lo più semplici slogan ed espedienti di propaganda politica, agitati, come sono, senza una adeguata verifica dell'impatto effettivo di tali strumenti nel concreto sistema politico e giuridico vigente.

Vengo ora rapidamente al testo approvato dalla Camera dei Deputati e dichiaro subito la mia contrarietà sia per ragioni più generali, di principio per così dire, sia quanto alla formulazione di singoli punti.

2. A tanto mi convince innanzi tutto l'osservazione della situazione reale nella quale il nuovo *referendum* legislativo dovrebbe operare. E' constatazione comune che ci troviamo oggi di fronte ad una vera rivoluzione nei modi di formazione della volontà popolare: scomparse le ideologie protagoniste del Novecento e presso che spariti i partiti politici di massa fortemente strutturati, è venuto meno il principale anche se controverso strumento per realizzare il concorso alla formazione e all'orientamento della volontà politica degli elettori. Oggi la scena è dominata dal soverchiante condizionamento esercitato non solo dalla radiotelevisione ma soprattutto dai nuovi mezzi di comunicazione digitale, oggetto solo di recente delle riflessioni allarmate di attenti costituzionalisti: il *web* e i *social networks* di vario tipo sono diventati da strumenti di diffusione delle informazioni anche creatori di notizie, immagini ed opinioni, di cui ogni singolo utente può essere produttore e diffusore e che possono raggiungere, senza intermediazione, ogni singolo fruitore della rete, operando in assenza di trasparenza e con una inedita e peculiare capacità di suggestione.

A fronte di tutto questo, e della enorme e caotica massa di dati che circolano senza sosta e senza limiti territoriali, manca ogni effettiva forma di controllo sull'identità di autori e gestori e sui meccanismi di cui essi si giovano, sui funzionamenti delle "piattaforme", le fonti di finanziamento, i collegamenti con le diverse *lobbies* e aggregazioni di potere di

vario tipo, nonché ogni possibilità di verifica sulla veridicità e correttezza delle notizie, sulla paternità delle opinioni, etc.

Quanto in particolare agli istituti partecipativi e al *referendum* legislativo popolare, la “rete” non solo contribuisce, come s’è ora visto, in modo tutt’altro che lineare e cristallino alla formazione delle convinzioni politiche degli elettori, ma accentua e sfrutta oltre misura la ineliminabile carica plebiscitaria propria di ogni appello referendario, perché sempre più spesso trasmette impulsi emozionali più che argomenti espressi e motivati su base razionale, con ciò aumentando i rischi di distorsioni e manipolazioni dell’orientamento *on-line* delle opinioni.

In questo contesto, mi sembra davvero del tutto fuorviante continuare a sostenere che gli istituti di cui s’è detto possano funzionare da rimedio alla crisi della rappresentanza politica, in quanto favorirebbero - mediante il dialogo e la collaborazione - un riavvicinamento tra elettori e loro rappresentanti e la promozione dell’educazione politica degli elettori.

Con ciò non intendo certo negare pregio ad ogni forma di partecipazione popolare, né, in particolare disconoscere le potenzialità dell’iniziativa legislativa popolare (e del *referendum* abrogativo) nel “porre all’ordine del giorno della discussione politica temi che ne sono esclusi a causa delle cautele e dei veti incrociati dei soggetti della rappresentanza”⁵.

Non è certo questa la sede per approfondire simile problematica e neppure di sfiorare il tema della crisi del Parlamento di cui si parla da tempo. Dico solo che occorre evitare ogni ingannevole scorciatoia e tenere ben presenti i rischi concreti che lo strapotere del mondo digitale trasformi gli strumenti partecipativi di cui s’è parlato in incontrollabili vie di promozione di populismi, demagogia e insofferenza verso le istituzioni rappresentative⁶. Alla attenta valutazione di tali rischi bisogna poi aggiungere la constatazione degli effetti della turbinosa trasformazione economica e politica prodotta dagli eventi storici seguiti alla caduta del muro di Berlino, trasformazione che ha sottoposto e sottopone a dura prova i sistemi democratici e le loro istituzioni rappresentative costringendoli ad un confronto spietato con problemi ed esigenze del tutto inediti e ancora in cerca di soluzione.

In una situazione del genere per rivitalizzare e potenziare la rappresentanza politica – e, insieme, per rendere effettivi gli istituti della partecipazione popolare – bisognerebbe invece percorrere altre strade, in gran parte ancora sconosciute, che siano in grado di favorire la costituzione di forme e sedi di stabile e trasparente aggregazione del consenso nelle quali possa svolgersi un reale confronto razionale delle opinioni tra i diversi soggetti

5 M.LUCIANI, *art. 75*, cit., 104 s., 131.

6 Su questi temi rinvio per approfondimenti a M.MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, Relazione al Convegno dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti (Modena 10-11 novembre 2017), che può leggersi nel sito *web* dell’Associazione.

del pluralismo, una effettiva intermediazione e composizione tra gli svariati valori ed interessi coinvolti. Di tali sedi è certo difficile disegnare ora una fisionomia che sconti la diversità con i partiti tradizionali ma che sia tale da produrre quell'effettivo concorso alla determinazione della politica nazionale di cui parla l'art. 49 Cost., così da contribuire a realizzare quel collegamento stabile ed efficiente tra la collettività popolare e le istituzioni che è irrinunciabile nello Stato rappresentativo fondato sulla sovranità popolare⁷. In ogni caso, dovrebbero, almeno, essere disciplinati con apposita legge le modalità di scelta dei candidati alle elezioni e le fonti di finanziamento, come avviene in altri Paesi.

La seconda ragione di contrarietà, in via di principio, all'introduzione dell'iniziativa popolare indiretta sta nell'argomento⁸ che fa decisamente preferire la legislazione parlamentare a quella popolare esercitata a colpi di *referendum*. La legiferazione esige infatti un'attività estremamente complessa e procedimentalizzata, implica la formazione di una decisione politica fondata su molteplici dati ed interessi e richiede perciò inevitabilmente quella sede di ordinata acquisizione di conoscenze, di confronto, di ponderazione, di mediazione, rielaborazione e di messa a punto, che solo un Parlamento può offrire⁹, mentre la legislazione popolare si riduce alla sola alternativa secca sì/no sul testo iniziale elaborato dai (soli) promotori.

3. Ma, anche a volere negare la validità di queste osservazioni di principio e a volere consentire con l'idea di introdurre questo tipo di legislazione popolare, molte critiche si possono muovere alla formulazione del testo finale della Camera. E' vero che alcuni difetti iniziali sono stati corretti nella versione finale, con la previsione del *quorum*, l'intervento della Corte costituzionale, i limiti di area di intervento¹⁰. Tuttavia non valgono a farmi mutare opinione¹¹.

Innanzitutto, pur abolito il c.d. ballottaggio e il *referendum* "arbitrale" tra il testo popolare e quello parlamentare, resta comunque il confronto tra le due proposte nel caso di

7 Cfr. V.CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella costituzione*, ora anche in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 132.

8 enunciato già molti anni fa da G. AMATO, Intervento in AA.VV., *Referendum*, cit., 192, 213 ss. e ripreso dalla collega MANETTI nella sua presentazione al Seminario di Roma Tre.

9 Di particolare interesse le considerazioni sul punto efficacemente e compiutamente espresse - per così dire "dall'interno" - da tre esperti, già alti funzionari parlamentari: v., in riferimento specifico alla comparazione con la legislazione popolare l'intervento di G.MAROTTA nel corso del suddetto Seminario; in precedenza, e in una prospettiva più generale, Cfr. G.CASTIGLIA, e A.PALANZA, nei contributi pubblicati in AA.VV., *Studi pisani sul Parlamento IV* (a cura di E.ROSSI), Pisa, 2010, risp.9 ss. e 15 ss.

10 A proposito di questi limiti esprimo un rilievo che può sembrare di forma ma non lo è: nell'elencazione di tali limiti non figura più l'esclusione espressa delle leggi costituzionali, presente in origine, leggi confuse ora nella categoria di quelle che richiedono una procedura o una maggioranza speciale per la loro approvazione. A parte la precisione della collocazione in tale categoria, è necessario, mi pare non lasciare dubbi - come si sa, sorti in passato per il *referendum* abrogativo - sul fatto che il nuovo istituto si muove sul piano della sola legislazione ordinaria e che in nessun modo può introdurre un diverso procedimento, alternativo a quello dell'art.138 Cost.

difformità sostanziale e dunque inevitabile la scelta degli elettori tra le due. Tale confronto non è più diretto, ma soltanto meno immediato e meno visibile che nella votazione contemporanea dei due testi.

Infatti il testo parlamentare difforme resta “sospeso” e quindi rimane anche vivo, sullo sfondo, come proposta alternativa e offerta alla scelta degli elettori. Solo se il testo popolare è respinto mediante il *referendum*, oppure quest’ultimo non raggiunge il necessario *quorum* di votanti la legge parlamentare esce dal suo stato di quiescenza e viene promulgata e pubblicata.

Sostenere che in tale modo non ci sarebbe il confronto-opposizione tra elettori e Parlamento resta tutto da dimostrare, dato che comunque, anche se diversamente regolata, resta, come si diceva, la presenza di due testi tra i quali gli elettori debbono scegliere. Inoltre, come è stato notato da molti¹², il *dominus* del *referendum* popolare resterebbe sempre il solo comitato dei promotori poiché solo a tale comitato è rimesso il potere di decidere se eventualmente accettare il testo parlamentare, e dunque rinunciare al *referendum* sulla proposta popolare, oppure se attivare quest’ultimo: in tal modo la “interlocuzione” tra popolo e Parlamento non si ridurrebbe che a prassi non trasparenti nelle quali ogni potere di dialogo (e di contrattazione) resta riservata al comitato dei promotori.¹³

Ma, oltre ai modi del confronto tra volontà popolare e volontà parlamentare, ben più grave sarebbe l’effetto di delegittimazione che l’eventuale prevalenza della proposta legislativa del popolo - specie se caricata dai suoi sostenitori di un valore politico dirimente - potrebbe esercitare nei confronti del Parlamento e più in generale sullo stesso principio della rappresentanza politica¹⁴.

Un simile effetto non mi sembra ammissibile in un meccanismo rappresentativo quale è quello che sta alla base del sistema nostro e di tutte le democrazie nate dalle rivoluzioni liberali, le quali, come ho già accennato, di regola, non conoscono in ambito nazionale forme di legislazione mediante votazioni popolari (non mi sembrano probanti in contrario, per le loro diversità rispetto al progettato *referendum* “propositivo”, i sempre richiamati esempi della California e della Svizzera, né quello della Francia).

11 Valutazioni non contrarie, con diverse accentuazioni e svolgimenti, e con la segnalazione di vari punti critici, sono state invece espresse da diversi studiosi nel corso di apposite audizioni tenute dinanzi alle apposite Commissioni parlamentari prima della Camera, poi del Senato, che si possono leggere nei siti rispettivi.

12 Per es. ancora da M. MANETTI nel corso del Seminario.

13 Da questo punto di vista, appare una vuota clausola di stile il frettoloso, generico e comunque incongruo rinvio alla prossima legge ordinaria di attuazione per l’introduzione delle “modalità per assicurare eguale conoscibilità della proposta di iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere”.

14 Su questo rischio v. L.ELIA, Intervento in AA.VV. *Referendum*, cit., 195.

Quindi, se proprio una simile forma di legislazione popolare si vuole introdurre, la si dovrebbe limitare ad una iniziativa legislativa “rinforzata” nella sola ipotesi in cui il Parlamento non deliberi sulla proposta degli elettori entro un tempo certo (simile a quella discussa nella Commissione Bozzi).

Passaggi critici del testo in esame restano anche i confusi tempi e modi di intervento della Corte Costituzionale. Un primo dubbio comune a tutte e due le verifiche ad essa affidate riguarda la coesistenza con il sindacato successivo di costituzionalità ex art. 134 Cost., anche per via della ampiezza e vaghezza dei parametri che essa dovrebbe utilizzare (per es. la “Costituzione” in generale). Lo spazio per una valutazione contraria in occasione di tale sindacato resterebbe tanto esiguo da far pensare che in realtà queste verifiche, se positive, possano equivalere ad improprie patenti anticipate costituzionali.

In particolare poi, il giudizio di “ammissibilità” della proposta popolare dopo sole duecentomila firme (art. 3, co.1), inoltre rischierebbe di divenire del tutto inutile se poi non si riuscisse a raccogliere le ulteriori trecentomila firme necessarie. Più problematico poi l'altro intervento della Corte (art. 3, co.1 b), quello che riguarda la legge parlamentare modificativa di quella popolare, finalizzato allo scopo di bloccarne la promulgazione: l'intervento è situato dopo la verifica da parte di un non meglio definito “soggetto terzo” del carattere non meramente formale delle modifiche e prima della eventuale rinuncia dei promotori. A parte altre considerazioni, quale sarebbe il parametro di questo giudizio preventivo sulla legge del parlamento? E' richiamato espressamente l'art. 71 nuovo quarto comma: ma questo elenca i casi di inammissibilità dell'iniziativa popolare rinforzata. Che senso ha applicarli alla legge del Parlamento?