

*Prof. Gaetano Armao*

## **Sul c.d. Referendum propositivo nella p.d.l. costituzionale di modifica dell'art. 71 Cost. (A.C. n. 1173 XVIII Legislatura)**

di Gaetano Armao

La proposta di legge di modifica dell'art. 71 Cost. recante *“recante Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum”* all'esame del Parlamento desta questioni di notevole rilevanza ed impone di ponderare adeguatamente gli effetti sull'ordinamento costituzionale e sul delicato equilibrio delineato dai Costituenti.

Non ci si limita in questo caso ad arricchire il catalogo degli istituti di democrazia diretta (con la previsione del c.d. referendum propositivo), o a rendere più incisivi istituti di democrazia diretta già esistenti (con la previsione della c.d. iniziativa legislativa rinforzata), si incide invero su uno snodo di centrale rilevanza nel delicato rapporto tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa, trattato con estrema cautela e con estremo senso della misura dal Costituente, che, come è noto, assicurò la prevalenza della seconda, riconoscendo tuttavia un significativo rilievo anche alla prima, ma sempre coerentemente inserita in un contesto sistemico rappresentativo.

In sintesi l'iniziativa legislativa di modifica costituzionale postula la modifica: della disciplina dell'iniziativa legislativa popolare dettata dall'art. 71 Cost., dell'art. 75 Cost. nella determinazione del quorum del referendum abrogativo, la revisione della l. cost. n. 1 del 1953 relativamente allo scrutinio preventivo di ammissibilità delle richieste di referendum svolto dalla Corte costituzionale; attribuisce alla legge ordinaria da sottoporre all'approvazione della maggioranza parlamentare qualificata, della disciplina di taluni ulteriori profili relativi all'iniziativa legislativa popolare.

L'introduzione di una forma di iniziativa indiretta di per sé costituisce un importante strumento di rafforzamento dell'iniziativa popolare, prova ne è l'ampia condivisione in termini di principio tra le forze politiche.

Occorre tuttavia che la costruzione del modello - costruzione che risulta tutt'altro che semplice - debba essere tale da introdurre idonee garanzie procedurali e limiti nel rispetto degli equilibri istituzionali e delle competenze costituzionali relative all'esercizio della funzione legislativa, anche delle Regioni speciali che hanno competenza legislativa o primaria, che non può essere ridotta, così come avvenuto nella proposta declinata, alla stregua di una questione marginale.

Occorre tornare su un concetto che evidenzia la natura sabbiosa del terreno sul quale la maggioranza erratica che sostiene questo governo bipolare - con tratti certamente non esenti da refluenze psicologiche - che oggi si cimenta disinvoltamente nell'esercizio della revisione costituzionale.

Va ricordato la gravissima circostanza che la proposta di legge non pone limiti di materia per l'iniziativa legislativa "rinforzata" e per il testo oggetto di votazione referendaria.

Siamo di fronte ad una grave frattura costituzionale che colpisce al cuore la democrazia rappresentativa ed il ruolo del Parlamento che, come noto, parte degli esponenti della maggioranza ritiene superfluo o da chiudere.

Non va sottaciuto che l'idea di rafforzare l'iniziativa legislativa popolare o di introdurre nuove forme di decisione popolare diretta si colloca nella linea di tendenza consolidata dei progetti di revisione costituzionale finora tentati dall'adozione della Carta fondamentale sino a nostri giorni.

In forme e modalità diverse variegate maggioranze politiche hanno espresso l'esigenza, condivisa in termini di principio quale opportunità per

migliorare i processi decisionali pubblici, di rinnovare l'istituto dell'iniziativa popolare<sup>1</sup>.

Nei sistemi democratici contemporanei la rappresentanza di diritto pubblico come noto per una pluralità di ragioni concomitanti: il principio di sovranità popolare, che porta con sé l'introduzione irreversibile del suffragio universale; la presenza dei partiti o movimenti politici che tendono a svolgere una funzione di manifestazione e aggregazione della pluralità di interessi e orientamenti presenti nella società civile; l'individuazione di istituti di democrazia diretta mediante i quali il popolo può esprimere in modo diretto, e alternativo/integrativo rispetto alla rappresentanza, la propria volontà. La rappresentanza resta quindi "politica", perché ai rappresentanti viene chiesto di perseguire l'interesse generale, ma al tempo stesso perde il carattere dell'esclusività, intesa come capacità di privare i rappresentati del loro agire politico trasferendolo al Parlamento, divenendo solo uno degli strumenti, come sottolineato nel testo del presente lavoro, mediante il quale il popolo esercita la propria sovranità.

La democrazia è un concetto politico che si concretizza in strumenti giuridici, e dunque in procedure e in istituzioni politiche connesse all'esercizio della sovranità da parte del popolo.

Veziò Crisafulli, uno dei maestri del diritto costituzionale, precisava *"l'esercizio della potestà sovrana di un popolo non si esaurisce sempre e soltanto in manifestazioni unitarie di volontà, spesso viceversa articolandosi in una serie di atti parziali e particolari che in diversi modi concorrono alla formazione, all'esplicazione ed all'attuazione della potestà medesima, unitariamente considerata"*, posizione del resto ribadita nella giurisprudenza costituzionale nella sentenza n. 106 del 2002, in cui

---

<sup>1</sup> La nascita della democrazia la forma di governo Ateniese di Pericle del V secolo a.C. determina il passaggio ad una partecipazione popolare "democratica": la partecipazione popolare alla *Ecclesia* con l'affermazione dell'*ισιγορία* (*isigoria*), la libertà di parlare riconosciuta a tutti nell'Assemblea, costituisce un salto storico giuridico epocale verso un governo democratico della Polis. La *parresia*, che costituiva un pilastro della partecipazione (la libertà di esprimersi liberamente e con franchezza, ovvero di esprimersi senza filtri perseguendo la verità) presupponeva un dialogo in cui si confrontassero le opinioni dei partecipanti, dei cittadini che partecipavano liberamente e in condizioni di parità (*isonomia*) all'Assemblea.

si afferma *“L’articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità ‘appartiene’ al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell’organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendosi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l’intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali”*.

Una democrazia rappresentativa, correttamente integrata e non soverchiata come auspica qualche forza politica da istituti di democrazia diretta (a carattere correttivo e integrativo), dovrebbe tendere a far coincidere la volontà dei governati con quella dei governanti ed a consentire che l’esercizio delle funzioni politiche derivi dalla partecipazione popolare (diretta o indiretta): la volontà popolare (del corpo elettorale, che coincide con quello decidente negli istituti di democrazia diretta) è tanto più sentita quanto più è ristretta la comunità sottostante, quanto più sono validi i canali di trasmissione della domanda politica - costituiti dai partiti e movimenti-, quanto più validi sono i sistemi elettorali.

Una democrazia moderna necessita di una seria ponderazione della forma di governo per la costruzione di un equilibrio tra rappresentatività e governabilità, governo della maggioranza e tutela e rispetto delle minoranze, valorizzazione delle scelte politiche elettorali alla base della formazione dell’indirizzo politico. Un sistema democratico fondato su libere elezioni e sul principio di maggioranza che guida la configurazione del governo ed i processi decisionali politici veniva considerata dallo stesso Kelsen come il minore dei mali.

Come ha insegnato Norberto Bobbio - purtroppo, debbo constatare dal tenore del dibattito noto solo ad alcuni - nelle democrazie occidentali contemporanee il tema della crisi della democrazia rappresentativa è ampiamente dibattuto: in realtà non è la democrazia di per sé che viene messa

in discussione ma è la portata della rappresentanza mediante la quale il popolo affida ai rappresentanti le decisioni che regolano la vita dei cittadini, la determinazione dei diritti e dei doveri, aspettando la scadenza dei mandati parlamentari per una nuova decisione sulla loro riconferma o meno. Considerato che gli istituti della democrazia sono sorti per il controllo del governo della cosa pubblica e che il passaggio dall'oligarchia alla democrazia è avvenuto tramite l'istituto della rappresentanza politica, necessaria per il controllo e l'indirizzo delle istituzioni politiche di governo, va considerato come con un ulteriore passaggio la partecipazione nell'ordinamento italiano si stia progressivamente realizzando tramite strumenti atti alla democratizzazione della società.

Vi é un'intrinseca e demagogica contraddizione, ma probabilmente una dichiarazione di fallimento nelle forze politiche che sostengono questo governo è che rivendicano la capacità di interpretare e rappresentare i cittadini perché interpreti diretti del popolo - abbiamo un "governo del popolo", "riforme del popolo", pure un presidente del consiglio "avvocato del popolo" - e poi sentono la necessità di dilatare a dismisura le forme di democrazia diretta.

L'appello alla democrazia diretta diffusa ed indiscriminata é l'emblema del fallimento della democrazia rappresentativa giudicata come incapace di interpretare il bisogno di collegamento tra la Società e le istituzioni che occupate. Populismo e democrazia referendaria debbono quindi considerarsi un ossimoro, una beffarda contraddizione in termini.

Dominique Rousseau, a proposito della "*democrazia continua*", richiamando l'art.6 della *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, parla di un obbligo dei parlamentari di riunire delle *assemblées primaires* di cittadini nella loro circoscrizione per discutere progetti di legge e proposte e raccogliere pareri prima essi che siano presentati all'Assemblea nazionale: "*La democrazia non è una somma aritmetica di voti e i cittadini non sono intermittenti protagonisti della vita politica. La democrazia è l'esperienza vivente dei cittadini che inventano le forme della loro vita*".

In questo contesto, e tenuto conto della inevitabile forza della chiamata in causa della sovranità popolare, il problema è quindi quello del rispetto delle forme e delle condizioni di esercizio della sovranità popolare.

Il presidente della Commissione dei Settantacinque della Costituente Meuccio Ruini, nel raffigurare la forma di governo parlamentare come *“un edificio a due piloni”*, rilevava come la forma dualistica ottocentesca, imperniata su Parlamento e monarchia, dovesse mutare ed evolversi, una volta crollato il *“pilone”* regio. *“Che cosa bisogna fare? Ristabilire in altra forma, democraticamente, il pilone crollato ed allargare le fondamenta della casa, rinsaldandole ed affondandole sempre più nella sovranità popolare. Far capo al Parlamento, che è l’espressione preminente, ma non la sola, della sovranità popolare. Il sovrano non è il Parlamento; è il popolo che ha due emanazioni essenziali della sua sovranità: l’elezione dell’organo parlamentare e il referendum. Nella nuova Costituzione bisogna far posto, così, anche al referendum”* (Assemblea Costituente, seduta pomeridiana del 19 settembre 1947).

Mentre per un costituzionalista e protagonista dell’Assemblea costituente, Costantino Mortati, il referendum popolare era uno degli istituti atti a *“far sì che il popolo non sia una istanza pura e semplice di preposizione dei titolari della Camera rappresentativa, ma divenga invece un organo di decisione politica, organo di ultima istanza”*, chiamato *“a dire la sua parola decisiva quando si presentano questioni di vasto rilievo politico”*. Sicché la forma di governo che si andava tracciando *“non si conforma al tipo di regime parlamentare puro, ma invece realizza un tipo di regime parlamentare misto, o semidiretto”* (Assemblea Costituente, seduta pomeridiana del 18 settembre 1947).

E di fronte all’approssimarsi del referendum del 1946 il giurista siciliano Santi Romano rilevava *“un’importanza del tutto secondaria”* dei congegni del governo popolare diretto – la cui origine veniva individuata nei movimenti rivoluzionari di fine XVIII secolo in Francia e negli Stati Uniti d’America, in stretta consonanza con la filosofia contrattualistica (ovvio il riferimento a Rousseau) e giusnaturalistica – si erano venuti *“attenuando, nella pratica, a mano a*



*mano che si dimostravano poco compatibili col sistema della democrazia rappresentativa e, specialmente, con il governo parlamentare”.*

Nella Costituzione le forme e i limiti dell’esercizio della sovranità popolare evocano e richiamano il complessivo tessuto costituzionale e in particolare gli articoli 75, 123, 138.

I processi decisionali democratici non possono essere astretti nel binomio democrazia rappresentativa - democrazia diretta. I canali sono molteplici. Tra di essi, cruciale è il circuito della rappresentanza e dell’organizzazione territoriale, nella quale pure si rifrange la sovranità popolare.

La deriva è tanto più pregnante se si considera che, di fronte alla prorompente del crescita dell’astensionismo, il voto viene espresso da una parte della popolazione, attiva, socialmente ed economicamente avvantaggiata e, in definitiva, non realmente rappresentativa.

È così più facile che il voto si trasformi in uno strumento che postula e spinge la contrapposizione sociale e consente di approvare politiche tese a sfavorire determinati gruppi.

Utile é in tal senso l’esperienza straniera sui referendum (Stati membri degli USA, Svizzera) nei quali si registrano, invero, diversi casi in cui l’istituto viene utilizzato proprio con l’intento di incidere negativamente sui diritti delle minoranze.

Tuttavia, immaginando un adeguato sistema di limiti, non si può negare l’utilità dell’iniziativa indiretta che “*costringe*” il Parlamento ad esercitare la funzione legislativa e rispetto alla quale l’attivazione eventuale del *referendum* costituirebbe in qualche modo un fallimento, segnando l’incapacità del Parlamento di decidere.

La dinamica espansiva del ricorso agli istituti di partecipazione costituisce il chiaro sintomo di una crisi «*permanente*» di legittimazione dei poteri pubblici che – mediante l’attivazione della consultazione diretta – trasferiscono la decisione al voto popolare e “*sfuggono*” così al confronto politico. Rafforzare l’iniziativa costituisce un elemento di democratizzazione del processo

decisionale, ma la logica aggregativa maggioritaria del voto popolare scatena in ogni caso dinamiche oppostive, largamente strumentalizzabili sul piano politico e che possono travolgere la stessa maggioranza al Governo.

La celebrazione del *referendum*, infatti, se consente di recuperare la dinamica bipolare, tuttavia fa emergere sempre una componente plebiscitaria che é contenuta nell'istituto e che non qualifica la "*relazione fiduciaria*" tra istituzioni e cittadini, necessaria per governare tanto quanto il rapporto di fiducia che deve intercorrere tra Governo e Parlamento.

Tornando alla proposta in esame deve osservarsi l'esercizio dell'istituto della democrazia diretta si svolge in materia riservata alla competenza esclusiva regionale sia almeno previsto che il *quorum* richiesto venga almeno raggiunto in ogni Regione o, quantomeno, nelle Regioni ove incide sulla competenza legislativa primaria regionale.

Il progetto di maggioranza A.C. n.1173 presenta alcune gravi imprecisioni in merito, rivelando l'intenzione di dare largo spazio all'utilizzo dell'istituto partecipativo, con contrappesi decisamente ridotti ed incompatibili, ma direi confliggenti, con altri principi costituzionali

In particolare, ciò che non convince in pieno nel progetto della maggioranza consiste proprio nella grave incertezza ed inaccettabile genericità dei limiti entro i quali l'iniziativa popolare è ammissibile.

Appare assai grave, a tal riguardo, che ci si limiti a stabilire che la proposta popolare non è ammissibile «*se non rispetta i principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione nonché i vincoli europei e internazionali, se non ha contenuto omogeneo e se non provvede ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi*».

Non esistono quindi ambiti espressamente sottratti all'iniziativa popolare; l'iniziativa può riguardare qualsiasi oggetto che possa essere disciplinato con legge ordinaria, restando escluse solo quelle materie per le quali la Costituzione prevede un procedimento di formazione rafforzato. Inoltre, il riferimento al



rispetto di principi e diritti fondamentali appare troppo generico e foriero di gravi incertezze sul piano interpretativo.

La consultazione popolare diretta va disciplinata attentamente non solo in ordine alle materie che possono essere oggetto di iniziativa, ma anche in ordine alle modalità di attivazione della procedura, in modo da contingentare i tempi dei lavori parlamentari, evitando che il Parlamento possa essere “ostaggio” di ripetute iniziative popolari.

Ne discende che una regolazione rigorosa appare viepiù necessaria perché il referendum reca sempre con sé molteplici rischi derivanti dalla polarizzazione della scelta politica, ridotta ad un'alternativa secca tra un “sì” e un “no”. La dinamica maggioritaria ed aggregativa del voto determina sovente la possibilità di innescare dinamiche plebiscitarie e divisive, pericolose per gli assetti democratici.

Risulta indubbio che un'applicazione dell'art. 71 nella versione che si sottopone allo scrutinio del Parlamento che involga le competenze esclusive delle Regioni speciali potrebbe condurre ad uno stravolgimento dell'assetto costituzionale, sottraendo alle stesse ciò che la Costituzione e gli Statuti di autonomia conferiscono loro con rango primario. L'apposizione di vincoli, limiti, prescrizioni del referendum di cui stiamo parlando potrebbe infatti direttamente inferire sulla competenza primaria delle Regioni senza alcuna garanzia per le prescrizioni costituzionali e statutarie che rischiamo così di essere pesantemente vulnerate con grave pregiudizio per l'assetto costituzionale delle competenze.

Il testo della revisione costituzionale appare non soltanto lacunoso ed inadeguato, ma sostanzialmente incompatibile con i principi fondanti l'assetto costituzionale poiché il suo disegno ne tradisce il reale obiettivo che è quello di minare alle fondamenta la democrazia parlamentare.

Roma, 14, gennaio 2019.