

2 OTTOBRE 2017

Democrazia diretta e democrazia
rappresentativa in Italia: crisi dei
tradizionali istituti di partecipazione
politica e riforme mancate

di Emilio Castorina

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Catania



Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi dei tradizionali istituti di partecipazione politica e riforme mancate *

di Emilio Castorina

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Catania

Sommario: 1. Governo popolare diretto, democrazia rappresentativa, sistema parlamentare: il popolo come “ausiliario” nello Stato liberale. – 2. *Segue:* la “razionalizzazione” del principio della sovranità popolare nelle Costituzioni pluraliste della seconda metà del XX secolo. – 3. *Segue:* “democrazia diretta” e pluralismo dei valori. – 4. Alcune prospettazioni che negano “significato unificante” al sistema rappresentativo nelle democrazie pluraliste: gli eccessi del c.d. comunismo libertario e degli appelli al popolo come decisore ultimo. – 5. La crisi degli istituti di democrazia diretta nell’attuale quadro costituzionale italiano. – 6. *Segue:* il tentativo di revisione costituzionale del 2016. – 7. Conclusioni: l’inadeguatezza dell’attuale assetto costituzionale in materia di democrazia diretta.

1. Governo popolare diretto, democrazia rappresentativa, sistema parlamentare: il popolo come “ausiliario” nello Stato liberale

La dottrina dello Stato liberale attribuiva al c.d. governo popolare diretto (ciò in cui, secondo Constant, consisteva la “libertà degli antichi”¹) “un’importanza del tutto secondaria” rispetto al sistema rappresentativo². Precisava Santi Romano, scrivendo poco prima della consultazione popolare del 2

* Il contributo prende le mosse dal Convegno “*Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa. Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo*”, tenutosi a Milano il 13-14 marzo 2017, ed è stato referato dal Comitato scientifico del Convegno stesso. Il presente scritto è dedicato al Prof. Boguslaw Banaszak, in occasione dei suoi quarant’anni di magistero universitario.

¹ Nel celebre «*Discorso sulla libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*» (1819), Benjamin Constant osservava, com’è noto, che “il fine degli antichi era la divisione del potere sociale fra tutti i cittadini di una stessa patria: era questo che essi chiamavano libertà. Il fine dei moderni è la sicurezza dei godimenti privati; ed essi chiamano libertà le garanzie accordate dalle istituzioni a questi godimenti”; la libertà degli antichi “consisteva nell’esercitare collettivamente ma direttamente molte funzioni dell’intera sovranità, nel deliberare sulla piazza pubblica sulla guerra e sulla pace, nel concludere con gli stranieri i trattati di alleanza, nel votare le leggi, nel pronunciare i giudizi; nell’esaminare i conti, la gestione dei magistrati, nel farli comparire dinanzi a tutto il popolo, nel metterli sotto accusa, nel condannarli o assolverli. Ma se questo era ciò che gli antichi chiamavano libertà, essi ritenevano compatibile con questa libertà collettiva l’assoggettamento completo dell’individuo all’autorità dell’insieme. Non trovate presso di loro alcuno dei godimenti che abbiamo visto far parte della libertà dei moderni” (<http://scienzepolitiche.unipg.it/tutor/uploads/constant.pdf>).

² In questi termini, S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, (II ed., 1946), ora in *L’ultimo* Santi Romano, Milano 2013, pp. 477, 482.

giugno del 1946³, che i 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”⁴.

Per ragioni di carattere storico e ideologico il costituzionalismo francese fu portato a valorizzare il concetto di “sovranità della Nazione”, sul quale si sviluppò il principio d’onnipotenza parlamentare, sperimentato appieno nella III Repubblica⁵. Secondo la tradizione illuministica, nello “Stato puramente democratico”, la Nazione – dalla quale emanava ogni potere, secondo la Costituzione del 1791 – non poteva essere rappresentata, perché, in quel sistema “il popolo intero si riserva il diritto di far conoscere le proprie volontà nelle assemblee generali, composte da tutti i cittadini”; ma quando si procede all’elezione di rappresentanti, “a seconda che il popolo si sia riservato maggiore o minor potere, il governo diventa un’aristocrazia, o resta una democrazia”⁶. Al governo parlamentare lo Stato moderno affidava, dunque, la propria concezione di democrazia, facendo appello al principio rappresentativo come strumento per realizzare una “gerarchizzazione delle funzioni”, tale che l’esecutivo e il giudiziario risultassero in posizione subordinata rispetto al legislativo⁷, in quanto titolare della produzione normativa concernente, innanzitutto, i diritti dei cittadini.

L’evoluzione di questo sistema politico, com’è noto, fu segnata dalla graduale estensione del suffragio elettorale, sino alla legittimazione dell’intera platea dei cittadini alla “formazione della volontà normativa dello Stato da parte di un organo collegiale, eletto dal popolo in base al suffragio universale ed uguale, e quindi democraticamente, secondo il principio maggioritario”: come ha precisato Kelsen, si trattava della “unica possibile forma *reale* in cui l’idea di democrazia possa essere attuata nell’odierno contesto sociale”, cosicché “alla sorte del parlamentarismo è quindi legata la sorte della stessa democrazia”⁸.

³ Lo stesso Santi Romano riteneva corretto qualificare “plebiscito” tale consultazione, essendo stato il popolo chiamato ad approvare a decidere su un “fatto” o su “un avvenimento” riguardante la struttura dello Stato e del suo governo, piuttosto che “referendum”, il cui oggetto è dato da un “atto normativo”, “un atto giuridico” (*op. e loc. ult. cit.*).

⁴ Cfr., ancora, S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, cit., p. 478.

⁵ G. VEDEL, *Droit constitutionnel*, Parigi 1949, p. 138.

⁶ Si segnala, al riguardo, la voce “Rappresentanti” di P.H.T. D’HOLBACH, in *Enciclopedia o Dizionario ragionato delle scienze, delle arti e dei mestieri*, ordinato da Diderot e D’Alembert, trad. e cura di P. Casini, Roma-Bari 2003, p. 551.

⁷ P. BRUNET, *Sulla rappresentanza*, trad. di F. Casolari, Modena 2012, p. 52.

⁸ H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, (1925), ora in *Il primato del parlamento*, a cura di C. Geraci, Milano 1982, p. 174 ss., secondo cui, “quanto più si allarga la comunità statale, tanto meno il *popolo* come tale appare in grado di svolgere esso stesso quell’autentica attività creativa che è la formazione della volontà statale, tanto più è costretto, per concreti motivi di tecnica sociale, a limitarsi alla creazione e al controllo dello specifico apparato preposto alla formazione della volontà dello stato” (p. 176).

La presenza di una “assemblea popolare che discute e decide” realizzerebbe, in astratto, una democrazia immediata nel senso proprio del termine. Diversamente da tale modello, rivelatosi meramente teorico, nello “Stato rappresentativo” – precisava Jellinek – “l’assemblea popolare, come tale, non si riunisce mai in maniera visibile, bensì non agisce che soltanto a mezzo del voto” su questioni attinenti la revisione costituzionale o la legislazione ordinaria⁹. Su tali basi, all’inizio del XX secolo¹⁰, la dottrina aveva individuato un significato, per così dire, “minimo” di governo popolare diretto, rinvenendone la concreta attuazione quando, come in Svizzera o negli Stati della federazione statunitense, “una classe politica esercitante in modo esclusivo il potere non esiste, perché tale esercizio, mediante il referendum, il diritto di iniziativa e quello di revisione, è in balia di tutto il popolo”, che dispone di una vera e propria “spada di Damocle che pende sopra ogni disposizione legislativa o costituzionale contraria al volere della maggioranza della comunità”¹¹.

Chiariti gli elementi – rilevanti per la teoria generale dello Stato – della distinzione tra sistema di “governo popolare diretto” e sistema di “governo rappresentativo”, la dottrina costituzionalistica liberale individuò i “principali istituti” del governo diretto (inteso nella suddetta concezione “minima”) ritenuti compatibili con lo Stato rappresentativo.

Lo studio comparatistico aveva acquisito, già a partire dalla prima metà del XX secolo, alcuni punti fermi in ordine all’intervento diretto del popolo (o, per meglio dire, della classe sociale al tempo politicamente attiva) nelle dinamiche del governo rappresentativo. Innanzitutto, la funzione elettorale: essa era annoverata tra le manifestazioni di democrazia diretta, per la ragione secondo cui “l’elezione precede la rappresentanza”; nella monarchia parlamentare, il voto politico poteva perfino racchiudere un “verdetto o giudizio” quando, essendo stato sciolto l’organo rappresentativo perché entrato in conflitto col Governo, le elezioni generali erano destinate a risolvere il conflitto istituzionale mediante “una specie di giudizio definitivo sul Gabinetto, il quale, se questo risultato non gli è favorevole, [doveva] dimettersi o essere dimesso”¹². Venivano, inoltre, annoverati nel medesimo ambito l’iniziativa legislativa popolare di una legge ordinaria ovvero diretta alla revisione totale e parziale della costituzione, nonché il referendum. Indirizzando l’attenzione a quest’ultimo istituto, ciò che immediatamente veniva in rilievo era la natura di esso, quale manifestazione di volontà popolare che si esauriva all’interno del “procedimento di formazione della legge”, con effetti favorevoli o contrari all’entrata in vigore del progetto in votazione, ovvero – come nel caso di c.d. veto popolare (o referendum c.d. facoltativo) – consistente

⁹ G. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto dello Stato*, con trad. a cura di M. Petrozziello e intr. di V.E. Orlando, Milano 1949, p. 256 ss.

¹⁰ A. ESMEIN, *Éléments de Droit constitutionnel française et comparé*, Parigi 1903, pp. 258 ss., 272 ss.

¹¹ Così, G. RENSI, *La democrazia diretta*, a cura di N. Emery, (1926), Milano 1995, pp. 31, 183, 197, 208.

¹² S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, cit., pp. 478, 491.

nell'opposizione del corpo elettorale a una legge già approvata e che sarebbe in sé “perfetta” se, appunto, non intervenisse il “veto” del popolo sovrano¹³. Il referendum c.d. consultivo, a sua volta, interpellava il corpo elettorale su un principio di una legge che l'organo legislativo “avrebbe intenzione di emanare”¹⁴ e, comunque, prima che quest'ultimo avesse provveduto all'approvazione del relativo testo; e ancora, il “referendum di ratifica” poteva, facoltativamente, essere richiesto dal Governo (oltre che da una certa porzione del corpo elettorale) o proposto dallo stesso organo legislativo quando non fosse stato previsto obbligatoriamente dal testo costituzionale il ricorso al voto popolare su una legge in particolare¹⁵.

Gli istituti del governo popolare diretto presupponevano, dunque, il riconoscimento al popolo di un ruolo che la dottrina descriveva come una specifica forma di autarchia o autogoverno in capo a “un ausiliario dello Stato, nel senso che (il popolo) esplica attività complementari e integratrici delle attività di quest'ultimo”¹⁶. L'innesto, per così dire, degli istituti di democrazia diretta nell'ordinamento rappresentativo liberale realizzava, in tal modo, una sorta di “divisione del lavoro” nella funzione legislativa: si può dire che il referendum “non origina dalla forma di governo democratico-diretta, ma deve essere considerato un istituto (ancorché non necessario) del regime rappresentativo”¹⁷ e comprendere come siffatta collocazione derivasse dalla stessa “costituzione materiale” dello Stato liberale¹⁸, fondata essenzialmente sul “rapporto di separatezza” tra Stato e società civile. Tale separatezza, di fatto, può spiegare l'inattuazione nell'esperienza italiana, nella pratica e con l'ovvia eccezione dei plebisciti di età risorgimentale, degli istituti di democrazia diretta, rimasti, sino al 1946, almeno se si considera l'esperienza italiana, oggetto unicamente di approfondimento teorico, soprattutto mediante strumenti di comparazione giuspubblicistica¹⁹.

2. Segue: la “razionalizzazione” del principio della sovranità popolare nelle Costituzioni pluraliste della seconda metà del XX secolo.

¹³ G. VEDEL, *Droit constitutionnel*, cit., p. 136 s.

¹⁴ In questi termini, S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, cit., p. 481, il quale richiama, al riguardo, l'esperienza degli Stati americani.

¹⁵ Un esempio di tal genere era considerato quello disciplinato agli artt. 59 e 60 della Costituzione giacobina del 1793, secondo cui una “legge proposta”, ai fini della sua entrata in vigore, è sottoposta alla condizione sospensiva del mancato “reclamo” nella metà dei dipartimenti locali; se vi è reclamo, il Corpo legislativo convoca le assemblee primarie dei cittadini.

¹⁶ Così, ancora, S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, cit., p. 482.

¹⁷ In questi termini, M. LUCIANI, *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 37, 2008, p. 161.

¹⁸ G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, Milano 2001, p. 23.

¹⁹ G.M. SALERNO, *Referendum*, in *Dizionario del Liberalismo Italiano*, Soveria Mannelli, 2011, *ad vocem*.

Tenuto fermo il principio parlamentare, veniva comunque auspicato un fisiologico sviluppo del ruolo del popolo nella formazione della volontà statale, soprattutto nella predisposizione normativa²⁰. L'obiettivo verrà perseguito garantendo al Parlamento un *quid pluris* rispetto al suo omologo del periodo liberale, vale a dire che esso risultasse il più possibile “rappresentativo” delle istanze del pluralismo presente nella società civile, tanto come conseguenza dell'estensione del diritto di elettorato, quanto per effetto delle modalità relative all'elezione di esso²¹, così da esprimere una entità in cui la *complexio oppositorum*, la molteplicità degli interessi e dei partiti, almeno dal punto di vista ideale, fosse concepita unitariamente grazie alla personificazione del popolo e l'unità parlamentare²².

Con l'avvento delle democrazie costituzionali della seconda metà del XX secolo, la fisionomia della partecipazione diretta del popolo corrisponde, pertanto, alla configurazione della sovranità, la quale assume una dimensione del tutto nuova. Nelle costituzioni pluraliste, infatti, gli istituti di democrazia diretta non sono contemplati per rispondere a esigenze intrinseche o “immanenti” al primato del Parlamento o al funzionamento dello Stato-apparato, ma al fine di mantenere in comunicazione la funzione di governo col principio di sovranità popolare di fronte alle dinamiche evolutive dei valori che man mano si affermano nello Stato-comunità; essi, in sostanza, valgono a perfezionare le potenzialità della sovranità popolare, in quanto capace di manifestazioni, partecipative e deliberative, di segno antagonista rispetto alla volontà dello Stato-persona²³.

Nello Stato-comunità, com'è ampiamente riconosciuto, la partecipazione popolare non rimane circoscritta alle espressioni degli istituti di democrazia diretta del periodo liberale, ma opera quale fattore d'influenza delle politiche pubbliche giusta un'ampia gamma di strumenti di “intermediazione” della società civile, che vanno oltre il momento elettorale. È evidente l'inversione di rotta – rispetto alle costituzioni ottocentesche – che interessa il rapporto tra Stato e società civile: non più di separatezza, ma di “comunicazione” del primo nei confronti della seconda e viceversa, cosicché “la presenza di strumenti di democrazia (cosiddetta) diretta, se non rappresenta un mezzo privilegiato di esercizio della sovranità, nemmeno pare di ostacolo al funzionamento delle istituzioni rappresentative, integrandosi, anzi, con

²⁰ H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, cit., p. 179.

²¹ Al Parlamento, infatti, spetta in via esclusiva la funzione legislativa (art. 70 Cost.), e il principio di rappresentatività di tale organo è stato di recente più volte invocato dalla nostra Corte costituzionale in materia di legislazione elettorale (sentt. n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017): il massimo organo della sovranità popolare deve essere eletto in base a un sistema elettorale che permetta la conoscibilità e la scelta degli eletti sulla base dell'esercizio del diritto di voto, uguale e libero, dei cittadini (art. 48 Cost.).

²² C. SCHMITT, *Cattolicesimo romano e forma politica* (1923), a cura di C. Galli, Bologna 2010, p. 52. Per l'approfondimento del della “rappresentazione” schmittiana, cfr. G. MAGRÌ, *Dal volto alla maschera. Rappresentazione politica e immagini dell'uomo nel dialogo tra Guardini e Schmitt*, Milano 2013, p. 276.

²³ Cfr., Corte cost., ord. n. 17 del 1978, in merito alla qualificazione dei firmatari di una richiesta referendaria ex art. 75 Cost.

queste ultime”²⁴. Fanno notare, in proposito, Philippe Schmitter e Terry Lynn Karl, che le democrazie pluralistiche offrono una varietà di processi competitivi e numerosi canali per l’espressione d’interessi e valori associativi, istanze di parte, funzionali o territoriali, collettive o individuali²⁵. Esse non riconoscono alla partecipazione popolare una posizione meramente integrativa (o, se si vuole, complementare oppure subordinata) rispetto alle parlamentari²⁶.

Nelle democrazie costituzionali l’esercizio diretto della sovranità popolare individua lo Stato-comunità di fronte ai poteri costituiti, chiamando in causa gli enti del decentramento politico-amministrativo, le formazioni intermedie e le modalità di comunicazione nella sfera pubblica, tra le quali avanzano sempre più sofisticate modalità di diffusione in “rete” del messaggio politico e, in parallelo, una sorta di “controllo plebiscitario” che, però, non esclude pericoli di manipolazione²⁷.

La garanzia del pluralismo (racchiusa nell’art. 1 della Costituzione), in definitiva, risulta strumentale a “dare rappresentanza a interessi politicamente organizzati, con l’obiettivo di contribuire al funzionamento delle istituzioni democratiche”²⁸. L’attenzione al ruolo costituzionale dei partiti politici segna, emblematicamente, una tanto consapevole quanto netta cesura rispetto al modello organico di partito-Stato che aveva contrassegnato l’esperienza fascista²⁹. Nel nuovo contesto, infatti, anche i partiti politici sono espressione dello Stato comunità e il compito, a essi affidato, di “concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale” non li rende strumenti della pubblica amministrazione, né organi, attraverso i quali lo Stato persegue proprie finalità istituzionali.

3. Segue: “democrazia diretta” e pluralismo dei valori.

L’art. 1 della Costituzione italiana ha proceduto alla “razionalizzazione” del riconoscimento della sovranità popolare, rinviando alle “forme” e ai “limiti” enunciati dalla Costituzione stessa. L’esercizio della sovranità è, pertanto, rimesso ai meccanismi della rappresentanza politica, agli istituti della democrazia diretta e agli ulteriori strumenti a mezzo dei quali è garantita ai cittadini una posizione d’influenza nella formazione delle politiche pubbliche, non meno che alla effettività di principi di

²⁴ A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell’ordinamento pluralista*, Milano 1994, p. 91.

²⁵ P. SCHMITTER - T. LYNN KARL, *What Democracy is ... and is not*, in *Journal of Democracy*, Summer 1991, p. 19.

²⁶ Per uno studio organico sul tema, M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L’equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012.

²⁷ F. LANCHESTER, *Il corpo elettorale tra recessione del principio elettivo e ruolo delle Corti. Riflessioni sul caso italiano*, in *Nomos* 1-2017, p. 9.

²⁸ Cass. civ., sez. un., ord. 18.5.2015, n. 10094.

²⁹ Cfr., ancora, Cass. civ., sez. un., n. 10094, cit., in cui si rimarca che l’art. 49 Cost., “nel riconoscere la natura associativa del partito e nell’individuare nei cittadini i titolari del diritto, attribuisce nel contempo ai partiti la funzione di concorrere alla determinazione della politica nazionale”.

organizzazione che esprimono l'inclinazione ad avvicinare l'esercizio dei pubblici poteri alle collettività locali, sì da accorciare la distanza tra autorità e libertà (si pensi ai principi d'autonomia, decentramento e alla sussidiarietà amministrativa verticale e orizzontale).

Per quanto attiene, in particolare, alla democrazia diretta, siffatta "razionalizzazione" vale a puntualizzare come il titolo d'intervento diretto da parte del popolo costituisce una specifica "forma" di esercizio della sovranità, del tutto distinta, dunque, dall'esercizio della medesima attraverso i meccanismi della rappresentanza politica: mediante il referendum di cui all'art. 75 Cost., ad esempio, il popolo agisce al di fuori degli ordinari meccanismi parlamentari, come vero e proprio "potere"³⁰ e, pertanto, nell'esercizio di una potestà normativa propria, ancorché limitata all'abrogazione e che dovrà mantenersi comunque entro i "limiti" segnati dalla Costituzione.

Del resto, un'importante connotazione delle democrazie contemporanee è che le manifestazioni di ogni potere costituito (e, dunque, sia l'esercizio della funzione parlamentare sia le espressioni di democrazia diretta) non sono "pienamente sovrane" e, per questo, sono destinate a imbattersi nei "vincoli derivanti direttamente dalla disciplina costituzionale"³¹. Su tali basi, il Tribunale costituzionale spagnolo ha puntualizzato – con riferimento alla nota questione catalana – che, nell'ambito della Costituzione spagnola, la titolarità della sovranità nazionale è attribuita con carattere esclusivo e indivisibile al popolo intero, considerato unità ideale di imputazione del potere costituente e come tale fondamento della Costituzione stessa e dell'ordinamento giuridico, sicché nessuna Comunità autonoma ha il potere di convocare unilateralmente un referendum per decidere in merito alla sua secessione, richiamando in questo passaggio la nota sentenza della Corte suprema canadese, del 20 agosto 1998, sull'incostituzionalità del progetto di secessione unilaterale della provincia del Québec dal Canada³². In definitiva, il popolo, quale "potere committente" ed entità "rappresentata", non può elevarsi a istanza decisionale suprema e, quindi, al di sopra della sovranità della Costituzione³³.

³⁰ Com'è noto, nella sentenza n. 69 del 1978 la Corte costituzionale ha riconosciuto la legittimazione a esser parte di un conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato al gruppo dei sottoscrittori di un referendum abrogativo, il quale, ancorché estraneo all'organizzazione dello Stato-persona, è "potere dello Stato" quando ad esso propriamente compete di attivare la sovranità popolare nell'esercizio di una potestà normativa diretta, anche se limitata all'abrogazione.

³¹ R. BIFULCO, *Il dilemma della democrazia costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012, p. 5.

³² In argomento, L. FROSINA, *Il c.d. derecho a decidir nella sentenza n.42/2014 del Tribunale costituzionale spagnolo sulla dichiarazione di sovranità della Catalogna*, in www.federalismi.it.

³³ La posizione del popolo come "potere costituito di autorizzazione del legislatore" è opportunamente analizzata da P. PASQUINO, *Costituzione e potere costituente: i due corpi del popolo*, in *Rivista di politica*, n. 4/2016, p. 43, il quale fa notare come "il popolo – o almeno un suo frammento in quanto potere costituito (il popolo *committente* per usare il linguaggio di Sieyès, cioè gli elettori) – prende stabilmente dimora nella struttura creata dai costituenti. Il *doppio corpo del popolo* diviene quindi visibile, se considerato che, da un lato, assume la forma legale del corpo elettorale, quella di un organo costituito dello stato, pur restando, dall'altro lato, sul fondo della scena, come fondamento ultimo di ogni forma costituzionale e limitata di potere".



Il ricorso alla consultazione popolare – nelle sue varie estensioni, anche di ambito autonomistico – mette in moto “uno strumento di raccordo tra il popolo e le istituzioni rappresentative”, intesi come componenti distinte del medesimo ordinamento, e assolve alla “funzione di avviare, influenzare o contrastare processi decisionali pubblici, per lo più di carattere normativo. Per questo, i referendum popolari di portata nazionale o locale, e non solo anche quando di natura consultiva, sono istituti tipizzati e debbono svolgersi nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione o stabiliti sulla base di essa”³⁴. Tale limite, che è proprio anche della consultazione popolare, non consente al titolare della sovranità di poter derogare al riparto costituzionale delle competenze normative ed elevarsi al di sopra della massima istituzione rappresentativa, incarnata dall’organo parlamentare. Anche nella cultura anglosassone, pur in assenza di una costituzione uni-documentale scritta, in occasione del recentissimo referendum sulla permanenza del Regno Unito nell’Unione europea è stato sottolineato dalla Corte Suprema che sempre e comunque occorre, se non è presente una disciplina in sede costituzionale, una decisione parlamentare per stabilire gli effetti di una consultazione referendaria: essa può essere data o mediante lo stesso atto che istituisce la consultazione popolare, ovvero, in mancanza, come nel “caso *Brexit*”, mediante un successivo intervento del Parlamento, se per far conseguire effetti giuridici alla manifestata volontà popolare occorre modificare la legge nazionale, da cui dipende l’efficacia, all’interno, dell’ordinamento europeo³⁵.

Nello Stato pluralista gli istituti della democrazia diretta non trovano ragion d’essere – come poteva presumersi nello Stato liberale – nella contrapposizione tra classe governante, unitariamente intesa, e parte del popolo escluso dal governo della cosa pubblica; nelle democrazie costituzionali l’esercizio diretto della sovranità è, invece, congeniale al pluralismo dei valori che si agitano nella comunità (per altro, ormai non più definibile entro i limitati confini dello Stato-nazione) e che non può esaurirsi del tutto nella pur massima rappresentatività parlamentare, essendo i valori, in primo luogo, patrimonio della società civile.

Nell’ordinamento italiano sono particolarmente stringenti i “limiti” alle consultazioni popolari, secondo il dettato dell’art. 75 Cost., diversamente da quanto accade in altri paesi europei, nei quali il ricorso al popolo, almeno in funzione consultiva, è largamente ammesso e non incontra neppure il limite dei trattati internazionali. Eloquentemente è l’esperienza del voto dell’aprile del 2016 sui rapporti di associazione tra

³⁴ Così, Corte cost., sent. n. 118 del 2015, sul Referendum consultivo sull’autonomia del Veneto. In argomento, G. SERGES, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità (notazioni a margine della Legge regionale del Veneto, n. 16 del 2014*, in www.federalismi.it.

³⁵ “Where, as in this case, implementation of a referendum result requires a change in the law of the land, and statute has not provided for that change, the change in the law must be made in the only way in which the UK constitution permits, namely through Parliamentary legislation”: punto 121 della decisione della Corte Suprema del Regno Unito [2017] UKSC 5, sugli appelli [2016] EWHC 2768 (Admin) and [2016] NIQB 85.

Unione europea e Ucraina, che aveva visto, in un primo tempo, prevalere nei Paesi Bassi (per altro a pochi giorni dalla consultazione referendaria nel Regno Unito) il fronte contrario alla permanenza nell'UE, cui andava sostanzialmente imputato il responso negativo sul trattato già ratificato non solo dal Parlamento di Amsterdam, ma anche da tutti gli altri Stati dell'UE e dal Parlamento europeo. Al di là di ragioni di ordine economico, commerciale o di preferenze geopolitiche, il successivo superamento del voto contrario espresso dalla consultazione popolare da parte del Parlamento olandese³⁶ è intervenuto sulla base di una dichiarazione adottata dal Consiglio europeo a chiarimento del fatto che ogni forma di collaborazione sarebbe comunque basata sul rispetto dei “principi democratici, dei diritti umani, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto”, così da far emergere, nella pronuncia popolare, la presenza di forti componenti del pluralismo valoriale presente in maniera caratterizzante negli Stati costituzionali. In tema d'integrazione europea, del resto, la mancata ratifica da parte di Francia e Paesi Bassi del Trattato costituzionale del 2004 (seguita dal voto irlandese del 2008 contrario al Trattato di Lisbona) non valse soltanto a difendere prerogative di sovranità e democrazia e a stigmatizzare il metodo “convenzionale” nel dichiarato processo costituente europeo (che, tuttavia, aveva tenuto fuori il popolo sovrano, relegato a semplice “organo di registrazione”³⁷), ma soprattutto a evidenziare quanto parve chiaro allo stesso Consiglio europeo, il quale, nel prendere atto dei risultati referendari, determinati anche da ragioni contingenti (l'eccessivo liberismo che esso sembrava tradurre, l'ostilità verso l'euro o il rischio d'incremento dell'immigrazione), rilevò che tali esiti non rimettevano comunque in discussione l'interesse dei cittadini per la costruzione europea, poiché, anzi, lasciavano trasparire “preoccupazioni e inquietudini di cui occorre tener conto”, incrementando in ciascuno dei paesi membri “un ampio dibattito, che coinvolga i cittadini, la società civile, le parti sociali, i parlamenti nazionali e i partiti politici”³⁸. La scelta dei Costituenti del 1948 si rivela particolarmente prudente in materia di democrazia diretta, in specie in ordine al referendum, conformato più quale strumento di garanzia avverso decisioni non

³⁶ Nel maggio 2017 il Parlamento olandese ha nuovamente approvato l'accordo, a seguito di una puntualizzazione dei capi di Stato e di governo, la quale ha chiarito che ogni forma di collaborazione è comunque basata sul rispetto dei “principi democratici, dei diritti umani, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto” e che l'accordo non conferisce comunque all'Ucraina lo *status* di Paese candidato all'adesione all'Unione, né costituisce un impegno a conferire questo *status* all'Ucraina in futuro.

³⁷ C. CHABROT, *Il progetto di Europa politica dopo il referendum francese del 2005*, in <http://www.thefederalist.eu>, 2006, n. 3, p. 158 ss.

³⁸ Cfr. la Dichiarazione dei Capi di Stato o di Governo degli Stati membri dell'Unione europea sulla ratifica del trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (Consiglio europeo del 16/17 giugno 2005). T.E. FROSINI, *Il “no” alla Costituzione non è un dramma se aiuta a ripensare il futuro dell'Unione*, in *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*, Milano, 2008, p. 484, fa notare come il “no” dei francesi e degli olandesi “può essere letto come un pressante invito alle autorità nazionali ed europee a rivedere il testo costituzionale, dando più spazio alla sovranità dei popoli (...), per garantire un corretto equilibrio fra un'identità nazionale da mantenere e un'identità europea da conquistare”.

condivise adottate da un Parlamento distante dal corpo elettorale, che non quale mezzo di indirizzo politico.

Il giudice costituzionale italiano ha precisato come il referendum abrogativo non possa intervenire su “scelte di politica istituzionale”, non essendo consentito, attraverso siffatta modalità, “proporre plebisciti o voti popolari di fiducia nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche”: altrimenti, esso si rivelerebbe un surrettizio strumento di alterazione del funzionamento della democrazia rappresentativa: in definitiva, è questo il senso della fondamentale sentenza n. 16 del 1978. Tale assetto normativo e giurisprudenziale, per un verso, esprime pienamente il superamento della concezione liberale di rappresentanza parlamentare – concepita, essenzialmente, quale tecnica di scelta dei governanti – mediante una stretta razionalizzazione, per così dire, dell’ambito di opzioni politiche e di intervento sui fini generali dello Stato che, ove nella disponibilità diretta del popolo, potesse sfuggire “agli esiti dei meccanismi rappresentativi” e del “pluralismo conflittuale” di scena in Parlamento in virtù del legame giuridico-politico tra elettori ed eletti³⁹; per altro verso, sembra del tutto esaurire nel rapporto giuridico-politico rappresentativo la capacità del popolo-corpo elettorale nella elaborazione di fini generali, al cospetto di un Parlamento cui spetta la funzione legislativa (art. 70 Cost.) e con essa l’esclusiva determinazione degli indirizzi generali della collettività nazionale.

Ciò non significa che si possa negare valenza “politica”, in senso lato, al referendum abrogativo, talvolta avente effetti molto più che abrogativi, siccome operante alla stregua di fonte positiva dell’ordinamento giuridico⁴⁰. Sia in un contesto partitico assai frammentato e che favoriva Governi di coalizione, sia a seguito dell’evoluzione in senso maggioritario del sistema politico, la “spinta” referendaria, a prescindere da come se ne voglia ricostruire l’effettiva funzione – specifica forma di contrapposizione e di temperamento alla “onnipotenza della maggioranza” o di “controllo” del corpo elettorale nei confronti delle scelte degli organi rappresentativi d’indirizzo politico – ha operato come fattore di stimolo all’innovazione, ovvero come elemento di “sistemazione” e di “interpretazione” delle soluzioni normative. E ciò, sia nel campo politico-istituzionale (emblematico, al riguardo, il referendum del 1993, che ottenne l’abrogazione di norme della legge elettorale del Senato, consentendo l’approdo a un sistema

³⁹ In argomento, e per ulteriori approfondimenti, si può fare riferimento al fondamentale contributo di M. DOGLIANI, *L’idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europeo tra Otto e Novecento*, ora anche in M. Dogliani, *La ricerca dell’ordine perduto. Scritti scelti*, Bologna, 2015, spec. p. 295.

⁴⁰ In particolare, i referendum elettorali “risultano essere intrinsecamente e inevitabilmente manipolativi, nel senso che, sottraendo ad una disciplina complessa e interrelata singole disposizioni o gruppi di esse, si determina, come effetto naturale e spontaneo, la ricomposizione del tessuto normativo rimanente, in modo da rendere la regolamentazione elettorale successiva all’abrogazione referendaria diversa da quella prima esistente. Nel caso delle leggi elettorali si dimostra evidente la validità dell’osservazione teorica generale secondo cui, negli ordinamenti moderni, abrogare non significa non disporre ma disporre diversamente” (A. CRISCUOLO, *La Corte costituzionale e i referendum abrogativi d’iniziativa popolare*, in www.cortecostituzionale.it, 2013, p. 9).

elettorale maggioritario uninominale); sia in materie di rilevanza sociale e in cui campeggiano diritti fondamentali, com'è avvenuto, ad esempio, con i quesiti referendari del 2005 sui limiti di accesso alla procreazione medicalmente assistita, che non ottennero il *quorum* di validità richiesto dall'art. 75 Cost., ma le cui sottese problematiche, successivamente, sono venute in rilievo e affrontate in sede di scrutinio di legittimità costituzionale della legge n. 40 del 2004, che disciplina la materia⁴¹. Inoltre, può essere utile ricordare la sentenza n. 35 del 1997⁴², con la quale la Corte costituzionale non ha ammesso ulteriori richieste referendarie miranti all'abrogazione di varie disposizioni della legge 22 maggio 1978, n. 194, sull'interruzione volontaria della gravidanza, chiamando in gioco i principi elaborati dalla stessa con riguardo alle "leggi ordinarie dal contenuto costituzionalmente vincolato" e, tuttavia, mostrandosi in controtendenza rispetto alla precedente decisione che aveva ammesso i referendum del 1981 su richieste d'abrogazione inerenti la stessa legge, ma "rispettosa" del risultato delle suddette consultazioni popolari del 1981 che aveva mantenuto inalterato il testo legislativo⁴³.

Non può essere trascurato, al riguardo, come la rappresentanza parlamentare, nel rapporto tra governanti e governati invalso nella tradizione liberale, rispondesse all'idea dello Stato quale unico soggetto della politica nazionale e del Parlamento come unica sede del dibattito politico. La nozione, nelle democrazie pluraliste e globalizzate, svela, invece, una prospettiva più ampia rispetto a quella propria della tradizione pre-repubblicana, essenzialmente ripiegata, appunto, sull'idea romaniana, secondo cui il carattere rappresentativo era un attributo dello Stato persona nel suo complesso e delle sue distinte articolazioni organiche, tale che la rappresentanza veniva circoscritta al "rapporto intercorrente tra lo Stato e i suoi organi anziché tra lo Stato e la società"⁴⁴. Il principio di rappresentanza, dunque, si eleva, nelle democrazie pluraliste, a "principio funzionale e strutturale di sistema", atto a esprimere la traslocazione del "luogo" delle scelte finalistiche generali dall'esclusivo piano dello Stato-apparato (rispetto al quale il rapporto giuridico di "mandato" politico in senso stretto tra elettore ed eletto non è più solo espressione di mera

⁴¹ Si consideri, in particolare, la sentenza della Corte Costituzionale n. 96/2015, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità del divieto di accesso a tali tecniche, disposto nella l. n. 40 del 2004 per le coppie fertili, ma affette o portatrici di patologie genetiche.

⁴² In quest'occasione, la Corte, com'è noto, ha sottolineato come "il diritto alla vita, inteso nella sua estensione più lata, sia da iscriversi tra i diritti inviolabili, e cioè tra quei diritti che occupano nell'ordinamento una posizione, per dir così, privilegiata, in quanto appartengono - per usare l'espressione della sentenza n. 1146 del 1988 - all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana", precisando che "l'articolo 1 della legge n. 194 del 1978 afferma un principio di contenuto più specificamente normativo, quale è quello per cui l'interruzione volontaria della gravidanza non è mezzo per il controllo delle nascite (...). In dette proposizioni non solo è contenuta la base dell'impegno delle strutture pubbliche a sostegno della valutazione dei presupposti per una lecita interruzione volontaria della gravidanza, ma è ribadito il diritto del concepito alla vita. La limitazione programmata delle nascite è infatti proprio l'antitesi di tale diritto, che può essere sacrificato solo nel confronto con quello, pure costituzionalmente tutelato e da iscriversi tra i diritti inviolabili, della madre alla salute e alla vita".

⁴³ Si tratta della nota sentenza n. 26 del 1981.

⁴⁴ Al riguardo, cfr., ancora, M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza*, cit., p. 290.

funzione costitutiva di organo) a quello dello Stato-comunità⁴⁵, che si caratterizza per la complessità della base rappresentata a causa delle molteplici rivendicazioni valoriali e ai bisogni politici, sociali ed economici che trovano nel Parlamento unitaria mediazione e “garanzia”⁴⁶. Nello Stato costituzionale, pertanto, la sede parlamentare non esaurisce lo “spazio” per la prefigurazione dei fini generali possibili, come, in particolare, testimonia l’affidamento della “politica nazionale” a dinamiche esterne allo Stato-persona (art. 49 Cost.). Nell’ordinamento costituzionale italiano quest’ultimo profilo non risulta esser stato ulteriormente sviluppato attraverso la previsione di meccanismi di partecipazione popolare in grado di incidere sulla determinazione delle politiche pubbliche in maniera più decisa di quanto consente la vigente regolamentazione del referendum (abrogativo) e degli altri istituti di c.d. democrazia diretta (iniziativa legislativa popolare, diritto di petizione). Questi ultimi si sono sin qui distinti per una connaturata debolezza operativa; al contrario, la prassi testimonia una certa espansione dell’istituto referendario verso esiti i quali superano confini meramente abrogativi e che, ad esempio, sul piano dell’effetto utile, ha consentito alla Corte costituzionale di precisare i termini del divieto di ripristino, da parte del legislatore, della normativa abrogata con referendum in “una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa”⁴⁷.

4. Alcune prospettazioni che si oppongono al sistema rappresentativo nelle democrazie pluraliste: gli eccessi del c.d. comunismo libertario e degli appelli al popolo come decisore ultimo.

Nello Stato pluralista democrazia rappresentativa e potere diretto popolare stanno insieme, sostenendosi reciprocamente: in sostanza, l’una ha bisogno dell’altro, proprio perché, per definizione, il pluralismo dei bisogni e dei valori difficilmente si presta a essere irreggimentato in apparati istituzionali che, sebbene improntati alla fondamentale regola della massima rappresentatività, non possono mai essere le uniche “sedi” della sovranità popolare.

Per altro verso l’esperienza dell’integrazione europea ha inevitabilmente costretto i Parlamenti nazionali a “lasciar fuori” istanze, inattuate a causa di vincoli esterni e dai quali risultano limitate. Le problematiche afferenti all’appartenenza all’Unione hanno contribuito a evidenziare la stretta correlazione tra

⁴⁵ Per tali considerazioni, si rinvia, più ampiamente, a E. CASTORINA, *Le “dimensioni” della rappresentanza politica (crisi della sovranità nazionale e nuovi percorsi istituzionali)*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2009, p. 279 ss.

⁴⁶ In questi termini, A. MANZELLA, *Il Parlamento come organo costituzionale di controllo*, in *Nomos 1-2017*, p. 7, il quale conclude nel senso “che il controllo parlamentare – come specificazione della funzione di garanzia costituzionale del Parlamento – trova la sua base giuridica nella necessità di assicurare l’equilibrio tra appartenenza ed esercizio della sovranità popolare, integrando a tal fine – con la verifica di normalità – lo svolgimento dei poteri, pubblici e privati, nell’unità della Costituzione”.

⁴⁷ Cfr., al riguardo, la sent. n. 199 del 2012.

democrazia rappresentativa e democrazia diretta, non fosse altro per la ragione che, anche se spesso in forme scomposte, insorgono movimenti di protesta e si elevano appelli al popolo sovrano nei confronti ed avverso i fondamenti convenzionali di detta integrazione sovranazionale, ma, in definitiva, ai fini della rivendicazione e riappropriazione di prerogative dell'apparato rappresentativo transitate nelle sedi sovranazionali.

Al contempo, reazioni alla vera o presunta incapacità delle democrazie rappresentative di esprimere tutto ciò che ogni parte, piccola o grande che sia, del pluralismo sociale vorrebbe far prevalere tendono, per un verso, a “offuscare” il principio rappresentativo e le istituzioni che su questo si fondano e, per altro verso, ad amplificare le potenzialità del popolo in funzione deliberante diretta, senza tenere in considerazione come il sistema rappresentativo è chiamato a svolgere una funzione di cerniera nel mantenimento di un rapporto equilibrato tra titolarità della sovranità e “forme” rappresentative.

Non mancano, per la verità, posizioni che negano in radice una qualsivoglia complementarità di democrazia diretta e democrazia rappresentativa. In questo ambito vi è chi, ad esempio, puntando al massimo ravvicinamento tra persona e governo locale, ritiene possibile fare a meno della rappresentanza, teorizzando una sorta di “comunalismo libertario”. Questa impostazione insiste sulla valorizzazione di autogestioni municipali, fondate su processi democratici ritenuti autenticamente partecipativi e in grado di consegnare alle libertà individuali il compito di determinare il destino di una collettività che non eleggerebbe più rappresentanti. Si proporrebbe, in questi termini, un modello di convivenza alternativo allo Stato, cui si rimprovera di aver istituzionalizzato il potere “sotto forma di una macchina che funziona *separatamente* dalla popolazione”, e ai partiti politici di “prendere il sopravvento sulle istituzioni create dal basso”⁴⁸. Risuona anche la denuncia di scadimento del momento elettorale, in grado di individuare un certo numero di eletti ma non di indicare, al contempo, agli organi governanti le linee fondamentali di un programma politico da realizzare, perché il relativo procedimento scaturirebbe da “una campagna di marketing basata abbastanza apertamente sulle tecniche di manipolazione usate per vendere prodotti”⁴⁹. Non è infrequente, inoltre, che siano rivolti appelli al popolo in funzione deliberante, attraverso i quali veicolare (o far montare) la “critica nei confronti delle élite” e per mezzo dei quali il popolo, sfrondato di qualsivoglia connotazione identitaria e pluralista propria di questo, possa decidere in via sostitutiva e ultima: tuttavia, col rischio – di recente evidenziato da Jan-Werner Müller – di mettere platealmente “in pericolo la democrazia, la quale prevede invece il pluralismo e la consapevolezza che dobbiamo trovare delle condizioni eque per vivere insieme come cittadini liberi, uguali ma anche irriducibilmente diversi”⁵⁰.

⁴⁸ Su così pessimistiche e radicali posizioni, ad es., M. BOOKCHIN, *Democrazia diretta*, Milano 1993, pp. 27 ss. e 75.

⁴⁹ C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari 2003, p. 116.

⁵⁰ J.-W. MÜLLER, *Cos'è il populismo?*, UBE-Università Bocconi Editore, Milano 2017, p. 8.

Se si intende comunque accrescere la partecipazione politica, è innegabile che le nuove tecnologie apprestano, da questo punto di vista, una gamma di strumenti aggiornati, capaci di facilitare tale obiettivo: dall'informazione politica "via streaming", al coinvolgimento dei cittadini a *Open Government*, specialmente attraverso consultazioni pubbliche sulle politiche da parte delle pubbliche amministrazioni, sino a fornire l'ambientazione digitale per supportare, nel modo più aperto e diretto possibile, in *crowdsourcing* (attraverso i commenti di migliaia di utenti su Flickr, YouTube, Facebook e Twitter), i lavori dell'organo deputato a redigere la bozza di un nuovo testo costituzionale (com'è accaduto, di recente, nell'esperienza islandese). Non è certo remoto il rischio di eccessiva personalizzazione del messaggio politico mediante lo sfruttamento dei c.d. prodotti secondari dei *social*, vale a dire dei dati comportamentali degli iscritti, ai quali fanno largo ricorso le agenzie di comunicazione, le aziende di largo consumo, non meno che le organizzazioni di sicurezza: grazie ai c.d. *big data*, che trattano informazioni anagrafiche, reddituali, finanziarie, di *marketing*, è possibile impostare non solo strategie aziendali e di profilazione dell'utenza, di *direct e-mail marketing*, ecc., ma anche le più importanti campagne elettorali, com'è avvenuto già per le elezioni presidenziali americane del 2012 che hanno visto la riconferma di Obama ("Big Data President"). Se il supporto tecnologico può certamente favorire l'incremento della partecipazione attraverso forme più evolute di comunicazione politica personalizzata, esso non sarebbe, tuttavia, in grado di sostituire gli ordinari canali della partecipazione politica (salvo, evidentemente, un più agevole accesso civico agli atti e un "controllo diffuso" su provvedimenti e atti istituzionali⁵¹), ove, più in generale, non siano garantite le basi fondamentali di uguaglianza e i valori condivisi, sui quali sono nate e si sorreggono ancora le idee forti di cittadinanza e di rappresentanza politica, incompatibili con una "agorà virtuale" che non conosce ancora regole condivise e, tanto meno, le essenziali garanzie che qualificano il "metodo democratico" nello svolgimento dell'attività politica (art. 49, 51 e 67 Cost.)⁵². Occorre, quindi, tenere in debito conto come ogni processo decisionale pubblico non può fare a meno di garanzie formali, tali da preservare i valori irrinunciabili di ogni sistema democratico e, in primo luogo, la libera formazione del consenso elettorale: non a caso, il Tribunale costituzionale tedesco ha ritenuto non conforme al principio costituzionale di pubblicità e di controllo popolare il "voto elettronico" (sentenza 3 marzo 2009, *BVerfG*, 2BvC 3/07).

⁵¹ Si consideri – ma più sul piano della trasparenza dell'azione amministrativa, mediante la partecipazione dei portatori d'interessi e del dibattito pubblico, che su quello decisionale in senso proprio – la previsione dell'art. 22, comma 1, del nuovo Codice degli appalti (d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50), concernente, fra l'altro, le consultazioni pubbliche e gli esiti delle stesse che le amministrazioni aggiudicatrici devono pubblicare (unitamente ai resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse) con riguardo ai progetti di fattibilità di grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio.

⁵² Sia consentito richiamare, sul punto, il mio *Scienza, tecnica, diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015, p. 13.

5. La crisi degli istituti di democrazia diretta nell'attuale quadro costituzionale italiano.

Nell'attuale congiuntura, all'inevitabile crisi dei tradizionali canali del “mandato politico” e dei partiti politici⁵³ non ha fatto seguito una tangibile ripresa di tono degli istituti di democrazia diretta, sino a evidenziarsi – com'è stato efficacemente osservato – il parallelo “sfaldamento del rappresentato”, vale a dire anche di “chi” e di “cosa” sia da rappresentare a fronte di una perdita identitaria, tanto collettiva, quanto individuale⁵⁴.

Non sono certo cause estranee a tale diffuso stato di fatto né il consistente alleggerimento della sovranità popolare in rilevanti quote trasferitesi ormai stabilmente nella sede sovranazionale⁵⁵, cui consegue un ulteriore distacco tra rappresentato e rappresentante⁵⁶; né l'avvertita incapacità della classe politica di dare risposte esaurienti ed efficaci ai problemi economici e sociali che affliggono larghe fasce della società civile⁵⁷. Eppure, nonostante gli istituti di democrazia diretta, per loro intrinseca natura, conferiscano viva voce al titolare della sovranità, la sfiducia verso i partiti, la classe politica e le istituzioni rappresentative è andata di pari passo con una netta disaffezione anche nei confronti dello strumento referendario (in astratto, il più incisivo tra quelli direttamente affidati all'iniziativa diretta) da parte del popolo, a sua volta incapace di dominare la scena come protagonista.

Se si guarda, in particolare, all'esperienza italiana si constata che dal 1997 a oggi, anche sul versante della democrazia diretta, si è prodotta una netta inversione di rotta sul piano partecipativo: in ben più di una ventina di consultazioni non si è raggiunto il *quorum* di validità, registrando, nei peggiori casi, un'affluenza alle urne appena superiore al 23% degli aventi diritto su questioni particolarmente rilevanti sul piano della convivenza democratica, quale è, ad esempio, il sistema elettorale. È il caso del *referendum* sulla legge n. 270 del 2005 (c.d. *Porcellum*) che aveva introdotto, per la Camera e il Senato, un sistema elettorale proporzionale corretto, a coalizione, con premio di maggioranza ed elezione senza possibilità di indicare

⁵³ In merito all'attuale crisi dei partiti politici, cfr. A. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017.

⁵⁴ La notazione è di M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, 2001, p. 117, secondo il quale “proprio questa crisi, tuttavia, rafforza – paradossalmente – la necessità della rappresentanza, poiché, nello sfaldamento del rappresentato, la sede parlamentare diventa il luogo in cui si tenta, in qualche modo, di ridurre a unità i dispersi brandelli di un pluralismo troppo disarticolato”.

⁵⁵ In argomento, si può rinviare ai contributi contenuti nel volume *Rappresentanza e globalizzazione*, a cura di C. Bassu e G.G. Carboni, Torino 2016.

⁵⁶ Al riguardo, sia consentito rinviare ancora a *Le “dimensioni” della rappresentanza politica (crisi della sovranità nazionale e nuovi percorsi istituzionali)*, cit.

⁵⁷ N. URBINATI, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, Milano 2013, p. 31.

preferenze, e che venne successivamente giudicato incostituzionale dalla Corte con riguardo al [premio di maggioranza](#) e all'impossibilità per l'elettore di esprimere una [preferenza](#) sui candidati (sent. n. 1 del 2014). Va ricordato il *referendum* del 27 aprile 2016, che si proponeva, per la prima volta su iniziativa di almeno cinque consigli regionali, l'abrogazione della normativa che estende la durata delle concessioni per estrarre idrocarburi in zone di mare (entro dodici miglia nautiche dalla costa) sino all'esaurimento della vita utile dei rispettivi giacimenti. Un'isolata eccezione, nella parabola discendente, è rappresentata dai *referendum* del 2011 in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica, energia nucleare e legittimo impedimento (abrogazione della disciplina a comparire in udienza, applicabile ai soli titolari di cariche governative), i quali – nonostante le polemiche, argomentate anche sulla base di ragioni di finanza pubblica mosse nei confronti del Governo per non aver fatto coincidere il voto referendario con le contemporanee elezioni amministrative – hanno, com'è noto, superato di poco il *quorum* di validità, ottenendo, nel merito, un risultato che potrebbe dirsi quasi plebiscitario a favore delle richieste abrogazioni (94-95%).

Sul versante della consultazione locale la Corte costituzionale si è mostrata, dal canto suo, particolarmente prudente nell'incoraggiare l'utilizzo del referendum consultivo⁵⁸, ancorché privo di effettivo contenuto volitivo e non idoneo, pertanto, a produrre effetti immediati e giuridicamente vincolanti, ma certamente utile per far sentire “la voce” della popolazione regionale su questioni, eventualmente anche di portata costituzionale, sulle quali, in ogni caso, nessuna incidenza deliberativa diretta la consultazione potrebbe in astratto determinare, proprio per la sua stessa natura consultiva. La Corte, com'è noto, ha costantemente rimarcato che “le scelte fondamentali della comunità nazionale, che ineriscono al patto costituzionale, sono riservate alla rappresentanza politica”, pur riconoscendo trattarsi di “istituto preordinato a rinsaldare i legami tra rappresentanti e rappresentati”, poiché “la possibilità di concorrere alla determinazione delle scelte delle quali si è destinatari, infatti, vivifica gli istituti della rappresentanza offrendo agli organi politici e amministrativi l'opportunità di un più stretto raccordo con le popolazioni amministrative” (Corte cost., sent. n. 496/2000)⁵⁹ mediante la “espressione di una partecipazione politica

⁵⁸ In generale, su tale istituto, S. SILVERIO, *Tre quesiti sul referendum consultivo*, in *Forum quad. cost.*, 2015.

⁵⁹ Limite, per altro, già indicato dalla stessa Corte come proprio dei referendum consultivi regionali in ordine all'esigenza di evitare “il rischio di influire negativamente sull'ordine costituzionale e politico dello Stato” (sent. n. 470/1992). L'incostituzionalità dichiarata dalla Corte nel 2000 riguardò la legge della Regione Veneto, recante “*Referendum consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge costituzionale per l'attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia*”, approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 23 aprile 1998 e riapprovata a maggioranza assoluta, a seguito del rinvio governativo, l'8 ottobre 1998.

popolare che trova fondamento negli artt. 2 e 3 della Costituzione” e, pertanto, avente rilievo sul piano della ricerca di “consonanze” tra la comunità e l’organo rappresentativo (sent. n. 256/1989)⁶⁰.

Il limitato sviluppo che gli istituti di partecipazione popolare hanno sino a oggi registrato a livello regionale – e sul quale è intervenuta, incoraggiandone l’effettività, parte della dottrina⁶¹, anche avanzando ipotesi di riforma degli statuti regionali⁶² – potrebbe venire meno, ove gli organi rappresentativi tendessero maggiormente a coinvolgere, nelle decisioni pubbliche di rispettiva competenza, direttamente il corpo elettorale (o addirittura la popolazione residente) e, in tal modo, provare a stabilire, senza intermediazioni ulteriori, tra la comunità amministrata e l’organo rappresentativo una “diretta consonanza” politica. Per altro – come il giudice costituzionale ha inoltre rimarcato – appartiene all’area delle possibili determinazioni regionali la scelta di coinvolgere in forme di consultazione o di partecipazione soggetti comunque residenti, che prendano parte consapevolmente e con relativa stabilità alla vita associata, “anche a prescindere dalla titolarità del diritto di voto o anche dalla cittadinanza italiana”⁶³.

6. Segue: il tentativo di revisione costituzionale del 2016.

Le potenziali innovazioni della legge di revisione costituzionale del 2016 (che, tuttavia, non ha ottenuto la prescritta conferma popolare) attinenti all’iniziativa legislativa popolare, ai *referendum* propositivo e d’indirizzo e alla previsione di meccanismi di consultazione dei corpi intermedi, non contemplate inizialmente nel disegno di legge governativo e introdotte nel corso della prima deliberazione da parte del Senato (e, poi, tenute ferme nelle successive letture parlamentari), non hanno alimentato, tra i fautori delle contrapposte posizioni, un dibattito particolarmente intenso sul più ampio capitolo della rivisitazione della forma di Stato con particolare riguardo al sistema rappresentativo⁶⁴.

⁶⁰ Per la dimensione regionale del fenomeno, più ampiamente, M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L’equilibrio costituzionale e la sua crisi*, cit., p. 173 ss.

⁶¹ Cfr. A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, in *Le Regioni*, 2001, p. 224 ss., nonché E. BALBONI, *Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?*, *ivi*, 223, secondo il quale tale consultazione non sarebbe incompatibile con le esigenze di dialettica e polifonia e, anzi, segnerebbe il definitivo distacco dalla visione organicistica dello Stato-persona.

⁶² Sia consentito il richiamo a E. CASTORINA - A. CIANCIO, *Gli istituti di partecipazione popolare*, in AA.VV., *Per un nuovo statuto della regione siciliana*, a cura di A. Ruggeri - G. D’Amico - L. D’Andrea - G. Moschella, Torino, 2017, p. 86 ss.

⁶³ Così, Corte cost., sent. n. 379 del 2004.

⁶⁴ In dottrina, si può segnalare E. DE MARCO, *Il referendum propositivo nell’attuale progetto di riforma della Costituzione. Aspetti problematici e spunti di riflessione*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, p. 776 ss. Si vedano, altresì, P. COSTANZO, *Quale partecipazione popolare nel d.d.l. di riforma costituzionale (c.d. Renzi-Boschi)*, in *Forum sul D.D.L. Costituzionale Renzi-Boschi. Dieci studiosi a confronto*, (a cura di) P. Costanzo - A. Giovannelli - L. Trucco, Torino, 2015, p. 15 ss., nonché M. DELLA MORTE - B. DE MARIA, *Gli istituti della partecipazione nella riforma Renzi-Boschi*, in *La riforma costituzionale Renzi-Boschi. Quali scenari?*, a cura di A. Lucarelli - F. Zammartino, Torino, 2016, p. 75 ss.

Sotto tale angolatura, il testo prevedeva un rafforzamento di tutela per il diritto d’iniziativa legislativa popolare, siccome disciplinato all’art. 71 Cost.⁶⁵; per quanto concerne il *referendum* abrogativo, esso contemplava un’innovazione di non poco conto in ordine ai requisiti di validità della consultazione che veniva affidata a un *quorum* costitutivo flessibile⁶⁶. Tuttavia, siffatta soluzione, prospettata espressamente per dare nuova linfa al referendum abrogativo, poteva rivelarsi, come si è tentato di evidenziare in altra sede⁶⁷, poco confacente per vari ordini di ragioni.

Innanzitutto, perché confidava su percentuali di votanti che nelle più recenti tornate elettorali avevano dimostrato livelli assai modesti di partecipazione politica e, dunque, se tale soluzione poteva – in astratto – costituire un valido antidoto “al giochetto da parte dei sostenitori del «no»”⁶⁸, non si vede in qual modo l’eventuale, più agevole, successo della consultazione, per via del più basso *quorum* deliberativo richiesto ai fini della validità di quest’ultima, avesse potuto effettivamente essere interpretato come autentica “ripresa di tono” dell’istituto considerato, persistendo comunque un elevato livello di astensionismo. Inoltre, se alla base della rinnovata attenzione nei confronti dei tradizionali istituti di democrazia diretta militano le ragioni della democrazia “partecipativa”, non si comprende, invero, la soluzione di un *quorum* “flessibile”, se ciò dovesse portare a recepire, per così dire, la tendenza a un sempre più elevato astensionismo e, in tal modo, giungere alla formalizzazione di un costume, purtroppo sempre più praticato, secondo cui non sarebbe apprezzabile, e forse anche inutile, la partecipazione al rinnovo delle assemblee legislative come vero e proprio “dovere civico” al voto (art. 48, comma 2, Cost.).

Probabilmente, ai fini del perseguito intento partecipativo sarebbe stata migliore soluzione limitarsi a rimodellare la vigente previsione, elevando sì il numero delle sottoscrizioni occorrenti, ma eliminando, al contempo, il *quorum* di validità della consultazione, perché soltanto in tal modo si sarebbe potuto conseguire un eventuale incremento di partecipazione del corpo elettorale, obbligato a prender parte alla consultazione al fine di “far pesare” la propria posizione, favorevole o contraria, alla richiesta

⁶⁵ L’aumento del numero di sottoscrizioni necessarie per dare corso al suo esercizio (che da cinquantamila passano a centocinquantamila, al fine di dar conto dell’incremento demografico intervenuto negli ultimi settant’anni e della più agevole diffusione mediatica di iniziative di tal genere) era accompagnato dalla garanzia della certezza di una discussione e di una deliberazione camerale conclusiva, secondo “tempi”, “forme” e “limiti” che, tuttavia, dovevano essere stabiliti dai regolamenti parlamentari (art. 11, comma 1, lett b).

⁶⁶ Infatti, secondo l’art. 1, la proposta sottoposta al voto popolare poteva essere approvata dalla maggioranza dei voti espressi non soltanto – come dispone la vigente formulazione dell’art. 75 Cost. – quando vi abbia preso parte la maggioranza degli aventi diritto, ma anche se vi partecipi la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati, a condizione, in quest’ultimo caso, che il quesito sia stato avanzato da un numero più elevato di elettori, ottocentomila, rispetto ai cinquecentomila altrimenti richiesti dal testo vigente.

⁶⁷ E. CASTORINA, *Gli istituti di democrazia diretta nella legge di riforma costituzionale Renzi-Boschi: cosa cambia sul versante della “democrazia partecipativa”?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016.

⁶⁸ In questi termini, S. PANIZZA - R. ROMBOLI, *Aspettando il referendum (con il fiato sospeso). Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, Torino, 2016, p. 37.

abrogazione⁶⁹. Anzi, in un sistema politico destinato, nel preciso momento in cui s'intendeva riformare questa parte della Costituzione, a veder prevalere la forza di maggioranza così come risultante da un sistema elettorale iper-maggioritario, l'istituto referendario si sarebbe potuto accreditare come strumento di vero e proprio "contrappeso" nei confronti della maggioranza parlamentare⁷⁰, purché l'esito della consultazione popolare fosse stato riferibile a una "vera" maggioranza presente nel Paese (laddove l'astensione non avesse avuto, dunque, alcun significato ostruzionistico, come prima si sottolineava) e non a una "minoranza", se il *quorum* di validità del *referendum* fosse stato rapportato ai votanti nelle ultime elezioni politiche.

I contenuti più interessanti di questo capitolo della (mancata) riforma gravitavano intorno alla possibile introduzione di nuovi istituti di "consultazione" delle formazioni sociali (la cui più minuta attuazione era riservata a una legge bicamerale), ma soprattutto di due ulteriori tipi di *referendum*, propositivo e d'indirizzo⁷¹. Va evidenziato come il progetto sotteso a tali innovazioni (art. 11, comma 1, lett. c, della legge del 2016) si potesse, ragionevolmente, ascrivere all'intendimento, di segno partecipativo, di superare la configurazione costituzionale meramente "negativa" dell'istituto referendario: e non a caso sembra essere stata scelta la collocazione di tali nuove forme referendarie nell'ambito dell'iniziativa legislativa (art. 71), anziché procedersi all'implementazione dell'art. 75 Cost., dedicato al referendum abrogativo.

Non può sfuggire, infatti, che l'introduzione di siffatte tipologie di consultazione popolare avrebbe potuto segnare lo sviluppo di un disegno di partecipazione "aggiornato" rispetto all'assetto di democrazia rappresentativa delineato nella Costituzione del 1948, movendo verso un tentativo di ammodernamento, per così dire, delle "forme" e dei "limiti" di esercizio della sovranità popolare (art. 1 Cost.) secondo modalità atte comunque a sostenere il potenziamento della democrazia partecipativa per via del coinvolgimento, "in positivo" si potrebbe dire, degli aventi diritto alla "determinazione delle politiche pubbliche" (art. 11, comma 1, lett. c, cit.). Ove si accedesse alla lettura più ampia della relativa nozione – come più avanti sarà precisato –, il *referendum* propositivo avrebbe dovuto consentire ai cittadini-elettori

⁶⁹ Per altro, come avvertiva già A. CIANCIO, *Il quorum di partecipazione nel referendum abrogativo. (Causa ed effetti di un anacronismo)*, in *Pol. Dir.*, 1999, p. 676, la previsione del *quorum* strutturale è resa ormai anacronistica dall'uso sempre più politico dell'istituto che ne hanno fatto i partiti, tanto che la sua eliminazione renderebbe l'istituto più adeguato allo scopo di indirizzo secondo l'impiego che ne fa la prassi.

⁷⁰ Spunti in tal senso si possono cogliere nell'audizione del Prof. M. LUCIANI innanzi alla I Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione) del Senato della Repubblica del 28 luglio 2015, nell'ambito della *Indagine conoscitiva in merito al processo di revisione costituzionale del titolo I e del titolo V della parte II della Costituzione e della disposizione riguardante il Cnel*, in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/317591.pdf>, p. 17, il quale manifesta l'esigenza che siano mantenuti seri contrappesi alla "forma di governo, nella quale si sta rafforzando, ovviamente, la posizione della maggioranza nel processo decisionale".

⁷¹ In argomento, B. CARAVITA, *Il referendum sui poteri del parlamento europeo: riflessioni critiche*, in *Pol. dir.*, 1989, p. 319 ss.

di partecipare alla formazione di un atto legislativo e, quindi, di dar luogo a un apporto senz'altro più penetrante di quanto può sortire dall'esercizio del diritto di semplice iniziativa legislativa⁷².

Al riguardo, può essere utile richiamare il dibattito intervenuto in seno alla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, istituita nella XIII Legislatura (Commissione D'Alema), nell'ambito della quale venne anche ipotizzata l'introduzione del *referendum* propositivo per “deliberare l'approvazione di una proposta di legge ordinaria di iniziativa popolare presentata da almeno ottocentomila elettori, quando entro due anni dalla presentazione le Camere non abbiano deliberato su di essa”⁷³. Il medesimo progetto attribuiva ai “cittadini elettori” il diritto di partecipare alla consultazione popolare, precisando che il *referendum* in questione potesse aver luogo esclusivamente su proposte d'iniziativa popolare, aventi a oggetto leggi ordinarie, ma non su quelle d'iniziativa governativa, regionale o parlamentare, e richiedendo il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale, una volta maturata l'inerzia parlamentare. La discussione in quella sede registrò, tuttavia, opinioni contrastanti circa l'esatta configurazione del referendum propositivo, concentrate, da un lato, sul carattere della procedura (in quanto non si sarebbe dovuto trattare di *referendum* approvativo in senso proprio, ma di “proposta di legge di iniziativa popolare con obbligo del Parlamento di pronunciarsi favorevolmente o negativamente”⁷⁴); dall'altro, le tesi favorevoli all'accantonamento della proposta paventarono, nell'ipotesi in cui quest'ultima fosse andata in porto, la proliferazione di iniziative referendarie su testi normativi elaborati da gruppi di interesse, se non da vere e proprie *lobby*, che “vogliono disciplinare una determinata materia in un certo modo” e, pertanto, giudicavano la innovazione “pericolosa e non sufficientemente meditata”⁷⁵, suscettibile – secondo voci certamente autorevoli – di “indebolire, comprimere, diminuire il ruolo del Parlamento” con una “scelta di sapore plebiscitario”⁷⁶.

7. Conclusioni: l'inadeguatezza dell'attuale assetto costituzionale in materia di democrazia diretta.

Se il “referendum approvativo” non ha avuto (ancora) riconoscimento a livello nazionale, esso, invece, è presente in alcuni ordinamenti regionali, dove è disciplinata (in sede statutaria e legislativa di attuazione,

⁷² Secondo P. COSTANZO, *Democrazia diretta e partecipazione popolare (c'è posto anche per internet?)*, in *Giur. it.*, Gli Speciali, *Referendum costituzionale: uno sguardo d'insieme sulla riforma Renzi-Boschi*, p. 7, se rivolto alla produzione legislativa, il *referendum* propositivo finirebbe per configurarsi come “forma speciale di iniziativa”, ovvero “iniziativa legislativa indiretta” (M. LUCIANI, *Appunti per l'audizione innanzi la 1a Commissione-Affari costituzionali-del Senato della Repubblica*, 28 luglio 2015, in *www.senato.it*, p. 7).

⁷³ Cfr. Part. 97, risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti al testo approvato il 30 giugno 1997.

⁷⁴ G. CALDERISI, in Resoconto stenografico della seduta, n. 60 del 26 settembre 1997, p. 2487.

⁷⁵ Così, L. ELIA, in Resoconto stenografico della seduta n. 59 del 25 settembre 1997, p. 2471.

⁷⁶ S. MATTARELLA, in Resoconto stenografico della seduta n. 60 del 26 settembre 1997, p. 2486.

giusta l. cost. 31 gennaio 2001, n. 2⁷⁷) la sottoposizione al voto popolare di una proposta di legge che l'organo rappresentativo non abbia approvato (o non abbia approvato con modificazioni sostanziali)⁷⁸ entro un determinato periodo di tempo dalla presentazione⁷⁹.

Si comprende allora la particolare rilevanza delle potenziali innovazioni che il testo di riforma portava in seno in materia di partecipazione popolare alla determinazione delle politiche pubbliche, per altro arricchite dalla previsione – riportata nel medesimo art. 11 – di ulteriori “procedure di consultazione” nell’ambito dello svolgimento della funzione legislativa parlamentare, in cui potevano essere coinvolte anche le formazioni sociali. In merito a tali procedure di consultazione, poste nella fase istruttoria e di avvio del procedimento legislativo, è il caso di avvertire come l’ingresso di esse in sede costituzionale – com’è stabilito in Svizzera, dove, in particolare, queste sono obbligatoriamente previste nell’ambito della predisposizione di atti legislativi di ampia portata, nonché in relazione a importanti trattati internazionali (art. 147 cost.) – avrebbe potuto dar luogo a una sorta di “contrattualizzazione” del processo democratico⁸⁰, in cui il Parlamento poteva risultare depotenziato e il sistema rappresentativo essere esposto, finanche, all’insinuazione di gruppi d’interesse disponibili a raggiungere “accordi preventivi” su testi di legge, suscettibili di formare oggetto di consultazioni referendarie di natura propositiva.

Per altro verso, la scarsa fortuna che il referendum consultivo ha sino a oggi ricevuto a livello regionale – e sulla quale è intervenuta, anche criticamente, parte autorevole della dottrina⁸¹ – potrebbe venire meno, ove gli organi rappresentativi tendessero maggiormente a coinvolgere, nelle decisioni di loro competenza, direttamente il corpo elettorale (o addirittura la popolazione residente) e, in tal modo, stabilire, senza intermediazioni ulteriori, tra la comunità amministrata e l'organo rappresentativo una “diretta consonanza” politica.

⁷⁷ Essa è intitolata "Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano".

⁷⁸ Cfr., in tal senso, ad es., l'art. 15 dello Statuto della Regione Campania. Inoltre, il “referendum propositivo”, di cui all'art. 15 dello Statuto della Valle d'Aosta, è disciplinato nel dettaglio dall'art. 12 ss. della legge n. 5 giugno 2003, n. 19, di quest'ultima Regione; il “referendum propositivo”, di cui all'art. 47 dello Statuto del Trentino-Alto Adige, è disciplinato nel dettaglio dall'art. 15 della legge della Provincia di Bolzano 18 novembre 2005, n. 11.

⁷⁹ Per la non ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, sollevato dai promotori di una proposta di legge di iniziativa popolare che, sottoposta a referendum propositivo, veniva tradotta in legge della Regione Valle d'Aosta nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri che aveva promosso questione di legittimità costituzionale su detta legge, essendo stata tale legge approvata mediante referendum propositivo, cfr. l'ord. della Corte cost. n. 201 del 2013.

⁸⁰ Tale situazione, per l'esperienza svizzera, è illustrata da E.A. FERIOLI, *La Svizzera*, in *Diritto costituzionale comparato*, a cura di P. Carrozza - A. Di Giovine - G.F. Ferrari, Roma-Bari 2010, p. 320 s..

⁸¹ Cfr. A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, in *Le Regioni*, 2001, p. 224 ss., nonché, E. BALBONI, *Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?*, *ivi*, p. 223, secondo il quale tale consultazione non sarebbe incompatibile con le esigenze di dialettica e polifonia e, anzi, segnerebbe il definitivo distacco dalla visione organicistica dello Stato-persona.

Il potenziamento della consultazione diretta avrebbe contribuito, a livello nazionale, a rafforzare i canali della partecipazione popolare e a ravvicinare alle istituzioni rappresentative i cittadini mediante il coinvolgimento di questi ultimi soprattutto sulle questioni etiche, in cui la libertà di coscienza dovrebbe prevalere comunque, anche sulla c.d. disciplina di partito e dei gruppi parlamentari⁸², non meno che sulle questioni strategiche, suscettibili di ricadute dirette sulle generazioni future (energie, ambiente, consumo del suolo, sistema previdenziale, sanitario, assicurativo, ecc.). Le nuove forme di consultazione popolare, in definitiva, non potevano essere considerate deliberative in senso stretto, in quanto la finalità della ricerca della “consonanza” con l’organo rappresentativo dovrebbe comunque escludere il rischio che al responso popolare sia attribuito carattere di prevalenza o insuperabilità da parte dei rappresentanti, ai quali rimane il compito di tradurre in prescrizioni normative dettagliate e vincolanti mere espressioni d’indirizzo politico⁸³. Del resto, il referendum abrogativo ha visto modificata la propria originaria funzione di legislazione negativa ed è, di fatto, divenuto un’occasione di consultazione popolare da cui derivano direttive politiche⁸⁴; né gli strumenti consultativi in questione possono essere facilmente asserviti a finalità populistiche, proprio perché non devono essere diretti a rafforzare una élite o una leadership, ma a conseguire il pieno sviluppo della persona umana, consentendogli una “effettiva” partecipazione all’organizzazione politica, economica e sociale.

Nei processi di continua evoluzione che coinvolgono le società complesse⁸⁵, il binomio rappresentanza-democrazia diretta è messo costantemente alla prova e può richiedere l’assunzione di nuove modalità partecipative, anche se l’esperienza italiana più recente – come si è prima visto – mostra che, nei momenti di crisi della rappresentanza politica parlamentare, il popolo stenta ad assumere il ruolo di decisore ultimo, e giammai esclusivo. Nelle occasioni in cui il referendum popolare abbia contenuto e significato risolutivamente deliberativo, come nel caso della Brexit, può arriversi a una vera e propria abdicazione alla funzione decisoria da parte delle élite dirigenti. In generale, poi, dietro il ricorso agli strumenti di democrazia diretta vi sono sempre istanze sociali che pretendono di “entrare” nell’agone politico ed i soggetti che se ne fanno portatori e aspirano a diventarne protagonisti, già per il potere di “formulare la

⁸² In argomento, si può rinviare ad A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano 1998, p. 213 ss.

⁸³ Sui pericoli e i rischi del referendum, se inteso come “deliberazione collettiva”, anche in considerazione della possibile “fallibilità” del responso popolare e in quanto poco favorevole “allo scambio degli argomenti”, R. PEREIRA, *Il governo rappresentativo di fronte alla sfida democratica. Intervista a Bernard Manin*, in *Rivista di politica*, n. 4/2016, p. 71.

⁸⁴ La funzione di “proposta”, espressa dal referendum c.d. manipolativo, è evidenziata da A. CARIOLA, *Il potere referendario in una democrazia incompiuta*, in *Elettori legislatori? Il problema dell’ammissibilità del quesito referendario elettorale*, a cura di R. Bin, Torino, 1999, p. 58 ss.

⁸⁵ In argomento, più ampiamente, G. BRUNELLI, *Relazione finale sul gruppo di lavoro “Gli attori della società politica”*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017.

domanda". La decisione referendaria è per definizione su un'alternativa secca, eppure in una democrazia fortemente pluralista, e se talvolta con difficoltà, anch'essa è in qualche modo riassorbita nelle dinamiche compromissorie tipiche appunto di sistemi pluralisti caratterizzati da molteplici processi decisionali⁸⁶. Nell'esperienza italiana rimane fermo che l'originario assetto costituzionale in materia di "forme" di esercizio della sovranità popolare contribuisce a esercitare un ruolo "frenante" allo svolgimento delle dinamiche interne a detto binomio (rappresentanza – democrazia diretta), ma non perché debba prevalere, sempre e in senso assoluto, il responso popolare rispetto alla decisione parlamentare, ma in quanto il preponderante "peso" del sistema rappresentativo appare rispondente ancora al modello che proviene dalla tradizione liberale, non incline ad assecondare "aperture" più decise nei confronti dello Stato-comunità⁸⁷. Queste ultime possono dar luogo alla rigenerazione dal basso dei processi politici, anche se rimane fermo che istituzioni rappresentative e prerogative dirette del popolo, nelle democrazie costituzionali, sono entrambe espressione del pluralismo e, per questo, destinate a convivere e a sostenersi reciprocamente in una sorta di nuova "divisione del lavoro" che sia, comunque, in grado di mantenere sempre aperto il collegamento con la società, soprattutto sulle questioni che toccano più da vicino la qualità della vita e i valori fondanti la convivenza civile.

⁸⁶ M. WEBER, *Economia e società. IV Sociologia politica*, Torino, 1999, p. 549, già osservava come ciò che "il referendum ignora è il *compromesso*, sul quale si fonda inevitabilmente la maggioranza di tutte le leggi in ogni stato di massa con forti contrasti regionali, sociali, confessionali e di altra specie".

⁸⁷ Fa notare F. MODUGNO, *Principi di diritto costituzionale*, Torino, 2008, p. 142, che la forma di Stato democratica-rappresentativa "mal tollera" lo strumento referendario, "lo assorbe" e "pur finisce per subirlo", richiedendosi un "innesto ordinato e indolore dell'istituto, complessivamente riguardato come manifestazione normativa immediata e diretta di volontà popolare, nell'ordinamento democratico-rappresentativo".