



Rivista N°: 4/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 27/11/2016

AUTORE: Emilio Castorina *

GLI ISTITUTI DI DEMOCRAZIA DIRETTA NELLA LEGGE DI RIFORMA COSTITUZIONALE RENZI-BOSCHI: COSA CAMBIA SUL VERSANTE DELLA “DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA”?

Sommario: 1. Gli istituti di democrazia diretta nella legge di riforma costituzionale del 2016. – 2. Segue: il diritto d’iniziativa legislativa. – 3. Gli aspetti problematici della disciplina sul referendum abrogativo. – 4. Segue: la “flessibilità” del quorum di validità. – 5. I referendum propositivi e d’indirizzo: nuove “forme” per l’esercizio diretto della sovranità popolare. – 6. Segue: le logiche della “democrazia partecipativa”.

1. Gli istituti di democrazia diretta nella legge di riforma costituzionale del 2016.

La legge di revisione costituzionale del 2016 (pubblicata sulla G.U. n. 88 del 15.4.2016) reca «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione» e, in tal modo, preannuncerebbe un contenuto essenzialmente rivolto all’organizzazione statale ed alle autonomie regionali.

E, però, l’art. 11 del medesimo testo, proponendosi, più in generale, di ampliare la “partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche” e le modalità “di consultazione, anche delle formazioni sociali”, estende consistentemente il fuoco della riforma anche ai tradizionali istituti di democrazia diretta (iniziativa legislativa popolare e *referendum*, artt. 11 e 15 della l. rev. cost., cit.), prefigurando, addirittura, una concezione più avanzata e intensa di partecipazione democratica attraverso la individuazione di ulteriori “forme” di esercizio della sovranità popolare (art. 1 Cost.). Nonostante la scarsa visibilità che le proposte di modifica concernenti, dunque, gli artt. 71 e 75 della vigente Costituzione, hanno assunto nell’intitolazione della legge di revisione, il testo si propone di incidere in modo non tra-

* Ordinario di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Catania

scurabile sulla configurazione della “democrazia rappresentativa” come delineata dai Costituenti del 1948, mediante il potenziamento di processi partecipativi che coinvolgono direttamente la società civile.

Le innovazioni 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, neppure all’indomani del definitivo varo del testo finale, un dibattito particolarmente intenso sul più ampio “capitolo” della “forma di Stato”¹. La riforma si proporrebbe di rivisitare il delicato equilibrio tra “democrazia rappresentativa” e “democrazia diretta” mediante il rafforzamento degli istituti di quest’ultima, al fine di aprire maggiormente i processi deliberativi pubblici all’apporto partecipativo della società civile, in funzione “integrativa” e “collaborativa” rispetto all’ordinario funzionamento della rappresentanza politica².

2. Segue: il diritto d’iniziativa legislativa.

Sotto tale angolatura, il testo prevede, innanzitutto, un rafforzamento di tutela per il diritto d’iniziativa legislativa popolare siccome disciplinato all’art. 71 Cost.: 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) è accompagnato dalla garanzia della certezza di una discussione e di una deliberazione camerale conclusiva, secondo “tempi”, “forme” e “limiti” che, tuttavia, dovranno essere stabiliti dai regolamenti parlamentari (art. 11, comma 1, lett b).

Invero, detti regolamenti contengono già una disciplina al riguardo, che si presenta, per il Senato, forse più ampia di quanto prescriverebbe il nuovo precetto costituzionale, non solo in ragione del *repechage* di diritto delle proposte di legge d’iniziativa popolare e dell’ultrattività delle proposte stesse oltre la legislatura³, ma anche perché estende – se si guarda alla regolamentazione attualmente vigente al Senato – il prescritto obbligo delle competenti Commissioni permanenti di iniziare entro e non oltre un mese dal deferimento

¹ 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 e B. DE MARIA, *Gli istituti della partecipazione nella riforma Renzi-Boschi*, in *La riforma costituzionale Renzi-Boschi. Quali scenari?*, a cura di A. Lucarelli e F. Zammartino, Torino, 2016, p. 75 ss.

² Sui controversi contenuti dei modelli teorici di democrazia “deliberativa” e democrazia “partecipativa” si può rinviare agli ampi contributi di R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, in *Enc. dir.*, Annali IV, Milano, 2011, p. 271 ss. e di U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, *ivi*, p. 295 ss.; utile, inoltre, l’apporto ricostruttivo di E. GROSSO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nel pensiero di Norberto Bobbio*, in *Rivista AIC*, n. 4/2005.

³ In questi termini è circoscritta la disciplina attualmente vigente per la Camera dei deputati con l’art. 107, comma 4, del Regolamento interno.

l'esame dei disegni di legge d'iniziativa popolare alle medesime assegnati⁴. Ad ogni modo, risultano già incardinate proposte per l'introduzione delle modifiche regolamentari necessarie per assicurare un percorso obbligato all'esame dei progetti di legge d'iniziativa popolare, con tempi certi per la calendarizzazione e la conclusione del relativo iter⁵. Tuttavia, sarebbe stato preferibile introdurre direttamente all'interno del testo costituzionale una disciplina più compiuta e, per via di tale collocazione, sottratta alla maggioranza parlamentare e, in ogni caso, a regole che potrebbero restare differenziate tra le due Camere, com'è accaduto sinora: senza dire che la sede costituzionale è più idonea a salvaguardare l'iniziativa legislativa dei "rappresentati", che non i "rappresentanti" stessi, mediante una disciplina dai medesimi dettata e difficilmente sindacabile, proprio perché nei confronti di questi ultimi la riforma intende garantire una forma partecipativa alla funzione legislativa.

3. Gli aspetti problematici della disciplina sul *referendum* abrogativo.

Per quanto attiene al *referendum* abrogativo, il testo prevede un'innovazione di non poco conto in merito ai requisiti di validità della consultazione. Infatti, secondo l'art. 1, la proposta sottoposta al voto popolare potrà 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.

Occorre osservare che il *referendum* abrogativo è stato configurato quale forma di esercizio della sovranità popolare da svolgersi, comunque, entro "limiti" procedurali e sostanziali (infatti, sono sottratte ad abrogazione referendaria le leggi indicate al comma 2 dell'art. 75), i quali, nell'intenzione dei Costituenti, dovevano caratterizzare l'istituto come strumento a disposizione della società civile in funzione di "garanzia" nei confronti delle istituzioni rappresentative e del sistema dei partiti⁶. Oltre a ciò va tenuto presente come la Corte costituzionale ne abbia ravvisato consistenti limiti d'ammissibilità, quantunque essi siano fatti discendere dallo stesso ordito costituzionale.

Invero, sin dalla prima pronuncia in materia, il giudice costituzionale ha inteso escludere che l'istituto di democrazia diretta potesse intervenire su "scelte di politica istituzionale", non essendo effettivamente consentito, attraverso tale modalità, "proporre plebisciti o voti

⁴ Cfr. l'art. 74, commi 3 e 4 del Regolamento del Senato della Repubblica, nel testo modificato nel novembre del 1988.

⁵ Si segnala la proposta di modificazione dell'art. 100-bis del Regolamento della Camera dei deputati d'iniziativa dell'on. Melilla, presentata alla Presidenza in data 28 ottobre 2015; nonché quella concernente l'art. 74, comma 3, del Regolamento del Senato della Repubblica, d'iniziativa dei senatori Lanzillotta, Susta, Della Vedova, Di Biagio, D'Onghia, Giannini, Ichino, Maran, Olivero e Romano, comunicata alla Presidenza l'8 agosto 2013.

⁶ Al riguardo, si può rinviare alle recenti riflessioni di A. BARBERA, in *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, 2016, p. 114 ss.

popolari di fiducia nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche”: altrimenti, esso si sarebbe rivelato un surrettizio strumento di alterazione del funzionamento della democrazia rappresentativa (sent. n. 16 del 1978). Ciò non significa che si possa negare valenza “politica”, in senso lato, al *referendum* abrogativo: sia in un contesto partitico assai frammentato e che dava luogo a Governi di coalizione, sia a seguito della evoluzione in senso maggioritario del sistema politico, la “spinta” referendaria, a prescindere da come si voglia ricostruire la effettiva funzione dell’istituto – quale forma di contrapposizione e di temperamento alla “onnipotenza della maggioranza”⁷ o di “controllo” del corpo elettorale nei confronti delle scelte degli organi rappresentativi d’indirizzo politico⁸ –, quest’ultimo ha agito comunque come fattore di stimolo all’innovazione: e ciò sia in campo politico (emblematico, al riguardo, il *referendum* del 1993, che ottenne l’abrogazione di norme della legge elettorale del Senato, consentendo l’approdo a un sistema elettorale maggioritario uninominale), sia in campo sociale (si pensi alle problematiche sottese ai quesiti referendari del 2005 in materia di procreazione medicalmente assistita, che non ottennero il *quorum* di validità richiesto dall’art. 75 Cost., ma che, successivamente, sono venute in rilievo e affrontate in sede di scrutinio di legittimità costituzionale della legge n. 40 del 2004⁹).

Le prime consultazioni referendarie, com’è noto, si sono distinte per il raggiungimento del *quorum* partecipativo degli aventi diritto al voto, registrando, per altro, un elevatissimo indice di affluenza degli elettori: al *referendum* sulla legge Fortuna-Baslini (l. 1 dicembre 1970, n. 898 sulla “Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio”) – il primo nella storia repubblicana, reso possibile dall’entrata in vigore della legge di attuazione del dettato costituzionale sul *referendum* (l. 25 maggio 1970, n. 352) – partecipò l’87,7% degli aventi diritto e il 59,3% dei votanti si espresse contro l’abrogazione della legge che aveva introdotto il divorzio in Italia. Da quel momento si aprì una vera e propria “stagione referendaria” – sostenuta soprattutto dal partito radicale in varie materie d’interesse politico e sociale, attinenti, fra l’altro, all’ordine pubblico, ai diritti fondamentali, al finanziamento pubblico dei partiti politici, alla responsabilità civile dei magistrati o alla localizzazione delle centrali nucleari¹⁰.

Certo è, però, che da qualche tempo l’istituto è entrato in crisi.

⁷ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 838.

⁸ Discute su questa funzione del *referendum*, presente nelle prime ricostruzioni dell’istituto, A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio del potere sovrano nell’ordinamento pluralista*, Milano, 1994, p. 104 ss.

⁹ Si consideri, al riguardo, la sentenza n. 151 del 2009, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della legge n. 40 del 2004 con riguardo alla previsione che limitava la produzione di un numero di embrioni non superiore a tre, in assenza di ogni considerazione delle condizioni soggettive della donna che di volta in volta si sottopone alla procedura di procreazione medicalmente assistita, nonché la sentenza n. 162 del 2014, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 3, della stessa legge n. 40 del 2004, nella parte in cui stabiliva il divieto del ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo, qualora sia stata diagnosticata una patologia che sia causa di sterilità o infertilità assolute ed irreversibili.

¹⁰ Solo per ricordare alcuni esempi: nel 1981, il *referendum* sull’abrogazione dell’ergastolo registrò un’affluenza di elettori pari al 79,4% degli aventi diritto, sebbene sia stato respinto dal 77,4% dei votanti; del pari, il *referendum* che proponeva l’abrogazione di alcune norme della l. 22 maggio 1978 n. 194, al fine di rendere più libero il ricorso all’interruzione volontaria della gravidanza, registrò il 79,4% di affluenza alle urne e l’avviso contrario alla proposta da parte dell’88,4% dei votanti.

Non è difficile cogliere, in questa prospettiva, gli obiettivi sottesi all'ipotesi di riforma: si tratterebbe di dare nuova linfa, per così dire, alla consultazione popolare, allineando ai parametri numerici della partecipazione del corpo elettorale registratisi in occasione delle più recenti elezioni politiche il requisito di validità del *referendum* stesso, nell'auspicio, in tal modo, di un più probabile raggiungimento del *quorum* di validità. Nonostante l'istituto tenda, per sua intrinseca natura, a dar voce al titolare della sovranità, la sfiducia dei cittadini verso la classe politica e le istituzioni rappresentative ha determinato, fra le altre cose, una consistente disaffezione nei confronti dell'esercizio degli istituti di democrazia diretta.

Dal 1997 a oggi si assiste, infatti, a una netta inversione di rotta sul piano partecipativo: ben più di una ventina di consultazioni – e, da ultimo, 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 – non hanno 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 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).

Un'isolata eccezione, nella rammentata 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, supportate anche da 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 un risultato che potrebbe dirsi quasi plebiscitario a favore delle richieste abrogazioni (94-95%).

Va tenuto presente, ad ogni modo, come il *quorum* di validità, previsto all'art. 75 Cost., abbia sin qui rappresentato, conformemente alle intenzioni dei Costituenti, non solo un imprescindibile presupposto di serietà del quesito ma, ancor prima, la regola fondamentale di funzionamento della "deliberazione popolare", in stretta analogia con quanto dispone, per il *quorum* strutturale della "deliberazione parlamentare", l'art. 64 della Costituzione. L'analogia, per altro, era apparsa del tutto funzionale al modello di *referendum* abrogativo previsto dalla Costituzione del 1948, ove esso non era destinato a incarnare un istituto di "co-legislazione", rimesso alla disponibilità del popolo quale titolare distinto e autonomo della funzione legislativa – quest'ultimo, infatti, non veniva abilitato a introdurre una regolamentazione nuova, la quale, vale a dire, non fosse necessariamente ricavabile dalla "normativa di risulta" –, ma uno strumento di "legislazione contraria" che, come tale, si poneva come "contrarius actus"

espresso da un “organo collegiale” che poteva dirsi regolarmente costituito secondo criteri corrispondenti a quelli stabiliti per la deliberazione parlamentare.

4. Segue: la “flessibilità” del quorum di validità.

Il requisito di validità del *referendum*, siccome ancorato alla maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati, si distacca, dunque, in maniera consistente dall’originaria impostazione, che ancora la validità del *referendum* abrogativo all’analogo regime previsto per le deliberazioni parlamentari (art. 64); il testo di legge costituzionale, adesso, introdurrebbe un ulteriore criterio del tutto diverso rispetto a quello vigente: quello, appunto, della maggioranza dei cittadini “politicamente attivi”, in quanto, vale a dire, si siano recati concretamente alle urne.

Va osservato come la soluzione, prospettata in sede di riforma per dare nuova linfa all’istituto popolare, appaia, tuttavia, poco confacente per vari ordini di ragioni.

Innanzitutto, perché si affida a percentuali di votanti che nelle più recenti tornate elettorali hanno dimostrato livelli assai modesti di partecipazione politica e, dunque, se tale soluzione potrebbe – in astratto – costituire un valido antidoto “al giochetto da parte dei sostenitori del «no»”¹¹, 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, possa effettivamente essere interpretato come autentica “ripresa di tono” dell’istituto considerato, persistendo un elevato livello di astensionismo.

Inoltre, il nuovo testo mantiene il *quorum* di validità individuato, dall’art. 75, nella maggioranza degli aventi diritto al voto, tanto da confermarne, evidentemente, l’originaria analogia tra il responso popolare e la deliberazione parlamentare. Non appare, pertanto, coerente, al solo fine di introdurre un’alternativa procedimentale alla disciplina vigente, “rinforzare” il momento della richiesta referendaria (richiedendo ottocentomila firme, anziché cinquecentomila) e prevedere, al contempo, un *quorum* strutturale flessibile, poiché quest’ultimo, in quanto rapportato alla maggioranza dei votanti alle ultime elezioni politiche, non può che essere inferiore alla maggioranza assoluta degli aventi diritto¹², in conflitto, pertanto, con la *ratio* che presiede all’originario (ma che, adesso, si vorrebbe alternativo) criterio di validità della consultazione. Per altro, 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 importante, e forse anche inutile, la partecipazione al rinnovo delle assemblee

¹¹ 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.

¹² Se si considera, pertanto, che alle ultime elezioni politiche del febbraio 2013 l’affluenza alle urne ha superato di poco il 75% sia alla Camera che al Senato, ne discende che per la validità del *referendum* abrogativo basterebbe il 37,2% degli aventi diritto.

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 solo in tal modo potrebbe derivare un incremento di partecipazione del corpo elettorale, obbligato a prender parte alla consultazione al fine di manifestare la propria posizione favorevole o contraria alla richiesta abrogazione, in funzione (anche) contro-maggioritaria.

Al riguardo, non può reputarsi dirimente quanto la Corte costituzionale (sent. n. 372 del 2004) ha avuto modo di osservare con riferimento a soluzioni adottate in attuazione dell'art. 123 Cost., il quale attribuisce, com'è noto, la materia referendaria in ambito regionale alla competenza statutaria, affermando come non appaia “irragionevole, in un quadro di rilevante astensionismo elettorale, stabilire un *quorum* strutturale non rigido, ma flessibile, che si adegui ai vari flussi elettorali, avendo come parametro la partecipazione del corpo elettorale alle ultime votazioni del consiglio regionale, i cui atti appunto costituiscono oggetto della consultazione referendaria”.

Tale autorevole presa di posizione, infatti, non può essere estesa *sic et simpliciter* all'ordinamento nazionale, ove l'istituto referendario si colloca all'interno del circuito rappresentativo fondato sull'art. 1 della Costituzione. Invero, la pronuncia sopra richiamata, opportunamente, rimarca che “alle Regioni è consentito di articolare variamente la propria disciplina relativa alla tipologia dei *referendum* previsti in Costituzione, anche innovando ad essi sotto diversi profili, proprio perché ogni Regione può liberamente prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali”, in attuazione di quanto previsto, all'art. 123 Cost., in materia di *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione. Il *referendum*, di cui all'art. 75, s'inserisce, invece, nell'ambito dell'indirizzo politico generale della Repubblica, dal quale – in un sistema di democrazia rappresentativa – non rimane comunque estraneo il popolo¹³. Anzi, in un sistema politico destinato, al momento, a veder prevalere la forza di maggioranza così come risultante da un sistema elettorale iper-maggioritario – al fine di poter assicurare il valore della stabilità dell'Esecutivo – l'istituto referendario potrebbe accreditarsi come strumento di vero e proprio “contrappeso” nei confronti della maggioranza parlamentare¹⁴, purché l'esito della consultazione popolare sia riferibile a una “vera” maggioranza presente nel Paese (laddove l'astensione non abbia alcun significato ostruzionistico, come prima si sottolineava) e non a

¹³ Nell'audizione della Prof.ssa S. NICCOLAI, in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/317591.pdf>, p. 22, si fa osservare come la funzione di indirizzo politico sia, nel circuito democratico, riferita anche “al popolo che vota e che partecipa ai *referendum* e alle comunità territoriali”.

¹⁴ 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”.

una “minoranza”, se il *quorum* di validità del *referendum* dovesse essere rapportato ai votanti nelle ultime elezioni politiche.

A questa conclusione non osta, per la verità, neppure la previsione del nuovo quarto comma dell’art. 55 Cost., il quale – forse con espressione poco felice – attribuisce alla sola Camera dei deputati la titolarità della “funzione di indirizzo politico”, probabilmente alludendo all’esclusione del Senato dalla partecipazione al rapporto fiduciario col Governo, se non addirittura al ruolo della maggioranza (assoluta) che dovesse emergere dalle lezioni. Tale disposizione, in un ordinamento pluralistico e decentrato, non potrebbe comunque essere interpretata nel senso che unicamente la Camera detenga il monopolio esclusivo, per così dire, della funzione d’indirizzo politico, a maggior ragione se il testo di riforma si preoccupa di tracciare un consistente ampliamento della partecipazione popolare (racchiuso nel nuovo quarto comma dell’art. 71 Cost.) mediante forme di diretto coinvolgimento del corpo elettorale, in funzione “propositiva” o di “indirizzo”, come più avanti sarà precisato; né può essere trascurata la circostanza che, nel sistema parlamentare, l’indirizzo politico prende consistenza necessariamente attraverso il rapporto fiduciario con il Governo e in collaborazione con quest’ultimo, se non s’intende incoraggiare derive d’impronta marcatamente parlamentaristica, in contrasto con lo spirito della riforma che vorrebbe, anzi, rafforzare il potere decisionale del Governo.

Per altro, anche alla luce del proposto superamento del bicameralismo paritario, se è vero che il Senato della Repubblica si trova escluso dal circuito fiduciario diretto, questo non significa, tuttavia, che tale organo potrebbe mai dirsi del tutto estraneo alla determinazione dell’indirizzo politico, anche quale rappresentante delle “istituzioni territoriali” (nuovo comma 5 dell’art. 55 Cost.). In questa veste, infatti, è chiamato a esercitare funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica, a concorrere all’esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità che il medesimo testo di revisione presenta, nonché al disbrigo delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l’Unione europea, partecipando, inoltre, alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi e delle politiche europee.

5. I referendum propositivi e d’indirizzo: nuove “forme” per l’esercizio della sovranità popolare.

Per avere piena contezza della complessiva fisionomia dell’istituto referendario occorrerà attendere, ove la legge di revisione sarà confermata dal corpo elettorale, l’attuazione, da parte di una legge approvata da entrambe le Camere, del *referendum* “propositivo”¹⁵ e

¹⁵ Per il momento, resta indeterminato il carattere vincolante o meno dell’esito di tale *referendum* e, quindi, indefinita la riconducibilità di esso alla democrazia partecipativa o alla democrazia diretta (E. DE MARCO, *Spunti di riflessione sulla riforma costituzionale “Renzi-Boschi”. Una riforma ormai improcrastinabile non priva peraltro di ambiguità e nodi irrisolti*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, p. 14).

“d’indirizzo” o “consultivo”¹⁶ e, per quanto attiene a “condizioni ed effetti” di essi, l’intervento di una specifica legge costituzionale. L’approvazione di una fonte del tipo da ultimo indicato, invero, richiede un’ampia maggioranza che dovrebbe “ritrovarsi”, anche in considerazione dei tempi richiesti dal procedimento dell’art. 138 Cost., nella successiva legislatura. E, così, al rischio di inattuazione della disciplina dei nuovi istituti, ove non fossero decifrati le condizioni di promovibilità e i relativi effetti nel caso in cui la composizione politica parlamentare dovesse consistentemente mutare¹⁷, si aggiungerebbe quello, prima paventato nell’attuale congiuntura socio-politica, che la marcata astensione dall’esercizio del voto possa frustrare, per così dire sul nascere, le finalità affidate dal progetto riformatore all’arricchimento della gamma referendaria in funzione di strumento di amplificazione delle istanze della democrazia “partecipativa”. A ciò si aggiunga la complessa individuazione – che il testo di riforma non affronta direttamente – degli esatti confini e dei relativi effetti di un “indirizzo” proveniente dal popolo, come, ancorché su basi ordinamentali differenti, l’esperienza inglese ha mostrato, divenendo, tale indirizzo appunto, materia “giustiziabile” – alla luce dei basilari principi costituzionali e della democrazia rappresentativa parlamentare – nella recentissima pronuncia della *High Court of Justice*, concernente il rispetto delle prerogative parlamentari in ordine alla conclusiva valutazione del voto popolare sull’uscita del Regno Unito dall’Unione europea, in mancanza di una contraria disciplina contenuta, al riguardo, nel *2015 Referendum Act*¹⁸.

La Corte costituzionale – nel negare qualsivoglia attitudine di produzione legislativa positiva all’istituto – ha, per altro, sin qui elaborato una nutrita giurisprudenza in tema di ammissibilità del *referendum* abrogativo, sbarrando la strada a quesiti aventi “carattere manipolativo” o “surrettiziamente propositivo”, ove, cioè, la c.d. “normativa di risulta” si fosse rivelata carente di immediata applicabilità, ovvero, se con l’approvazione del quesito si tentasse di sostituire con un’altra disciplina, assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, la normativa oggetto del voto popolare¹⁹.

Come si ricorderà, nell’aprile del 1993 si tenne un’importante consultazione sulla legge che disciplinava l’elezione del Senato della Repubblica (l. 6 febbraio 1948, n. 29), alla quale partecipò il 77% degli aventi diritto. Nell’occasione, la Corte ritenne ammissibile la richiesta, poiché l’accoglimento del quesito lasciava comunque in piedi una coerente normativa residua, immediatamente applicabile e tale da garantire, pur nell’eventuale inerzia del legislatore, l’operatività dell’organo rappresentativo: l’82,7% dei votanti si esprime favorevol-

¹⁶ Com’è noto, l’unico precedente di “*referendum* di indirizzo” è quello volto ad acquisire il parere popolare sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo, che veniva eletto nella stessa occasione, indetto con la legge o costituzionale n. 2 del 1989.

¹⁷ E. Rossi, *La riforma costituzionale: se vince il sì, se vince il no*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, p. 4.

¹⁸ Cfr. CO/3809/2016 e CO/3281/2016 sul ricorso n. (2016)EWHC2768, *Miller v. Secretary of State for Exiting the EU*, nn. 105-106.

¹⁹ Si può richiamare, ad esempio, la sent. n. 13 del 1999, nella quale, a proposito della legge elettorale per l’elezione della Camera dei deputati, la Corte costituzionale fece notare che la richiesta abrogazione parziale della disciplina stabilita dal legislatore, per ciò che attiene alla ripartizione del 25% dei seggi, non comportava la sostituzione di un’altra regolamentazione, assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, che il quesito ed il corpo elettorale “non possono creare *ex novo*, né direttamente costruire”.

mente all'abrogazione, con la conseguenza che si avallò un sistema elettorale misto, prevalentemente maggioritario a unico turno, che venne, poi, regolamentato dalle leggi 4 agosto 1993 n. 276 e n. 277, rispettivamente, per l'elezione del Senato e della Camera dei deputati (c.d. *Mattarellum*).

La riforma intende introdurre, adesso, due ulteriori tipi di *referendum* (propositivo e d'indirizzo); prevede, altresì, nuovi istituti di "consultazione", che interessano anche le formazioni sociali e la cui più minuta attuazione è riservata alla legge bicamerale. Va evidenziato come il proposito sotteso a tale ipotesi di riforma (art. 11, comma 1, lett. c, della legge del 2016) – non a caso, sembra esserne stata scelta la collocazione nell'ambito dell'iniziativa legislativa (art. 71), anziché procedere all'implementazione dell'art. 75 – si possa, ragionevolmente, ascrivere all'intendimento di superare la configurazione meramente "negativa" dell'istituto referendario (il quale, per altro, nella sua strutturazione abrogativa, rimane regolato nella disposizione da ultimo richiamata), così com'è stato, sin dall'origine, contrassegnato. Non può sfuggire, infatti, che siffatte tipologie di espressione popolare potrebbero segnare lo sviluppo di un disegno di partecipazione "aggiornato" rispetto all'assetto di democrazia rappresentativa delineato nella Costituzione del 1948.

La disciplina relativa ai *referendum* propositivo e d'indirizzo, dunque, sposta consistentemente il "fuoco" della riforma sul tentativo d'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.).

Il testo della legge di riforma appare, tuttavia, eccessivamente stringato su tale rilevante questione, atteso che le modalità operative dei *referendum* propositivo e d'indirizzo dovranno essere successivamente definite, anche al fine del necessario raccordo con la disciplina del *referendum* abrogativo soprattutto con riferimento ai "limiti" della potestà propositiva e d'indirizzo, i quali, in astratto, potrebbero consistentemente discostarsi da quelli indicati all'art. 75, come precisati dalla Corte costituzionale.

Ove si acceda alla lettura più ampia – come più avanti sarà precisato –, il *referendum* propositivo dovrebbe consentire ai cittadini-elettori di partecipare alla formazione di un atto legislativo e, quindi, dar luogo a un apporto senz'altro più penetrante di quanto può sortire dall'esercizio del diritto di semplice iniziativa legislativa²⁰. Al riguardo, può essere utile richiamare il dibattito intervenuto nella precedente 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

²⁰ 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).

ottocentomila elettori, quando entro due anni dalla presentazione le Camere non abbiano deliberato su di essa”²¹. La stessa disciplina, in particolare, 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 opinioni contrastanti circa l’esatta configurazione dell’istituto, concentrate, da un lato, sul carattere della procedura (in quanto non si sarebbe trattato di *referendum* approvativo in senso proprio, ma di “proposta di legge di iniziativa popolare con obbligo del Parlamento di pronunciarsi favorevolmente o negativamente”²²); dall’altro, le tesi favorevoli all’accantonamento della proposta paventavano, 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 “vogliano disciplinare una determinata materia in un certo modo” e, pertanto, giudicavano la innovazione “pericolosa e non sufficientemente meditata”²³, suscettibile – secondo voci certamente autorevoli – di “indebolire, comprimere, diminuire il ruolo del Parlamento” con una “scelta di sapore plebiscitario”²⁴.

Per tali ragioni, un così importante snodo della riforma del 2016 non può considerarsi privo di criticità, delle quali il legislatore (costituzionale e ordinario) dovrà tenere conto in sede di attuazione, ove la riforma sarà confermata nella consultazione che si terrà a breve. Vi è da chiedersi, in ogni caso, se la potestà referendaria, contemplata nel progetto di riforma e che estende l’esercizio diretto del potere popolare alla formulazione di “proposte” – oltre che di “indirizzi” per gli organi rappresentativi –, si espliciti, nella sua più penetrante versione, mediante l’attribuzione al *referendum* di una efficacia decisoria e direttamente approvativa del testo legislativo e, inoltre, consenta, in sede di attuazione con legge costituzionale, di pervenire al superamento della concezione di tale istituto come fonte meramente negativa, vale a dire, abilitata a produrre una semplice “sottrazione di contenuto normativo”²⁵, tale, pertanto, da essere abilitata a intervenire anche nella “costruzione di nuove norme”²⁶. Ciò, ad esempio, accade in Francia, in cui la consultazione popolare può essere diretta all’approvazione di un progetto di legge in determinate materie, alla stregua dell’art. 11, comma 3, della Costituzione del 1958; la Costituzione elvetica, invece, contempla la sottoposizione al corpo elettorale di proposte, esclusivamente di derivazione popolare, aventi ad oggetto modifiche costituzionali (artt. 138 e 139), ovvero un *referendum* facoltativo su leggi e decreti federali prima che questi ultimi entrino in vigore, ma senza che il popolo possa in qualche modo intervenire sul loro contenuto (art. 141).

²¹ Cfr. l’art. 97, risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti al testo approvato il 30 giugno 1997.

²² G. CALDERISI, in Resoconto stenografico della seduta n. 60 del 26 settembre 1997, p. 2487.

²³ Così, L. ELIA, in Resoconto stenografico della seduta n. 59 del 25 settembre 1997, p. 2471.

²⁴ S. MATTARELLA, in Resoconto stenografico della seduta n. 60 del 26 settembre 1997, p. 2486.

²⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 36 del 1997.

²⁶ Così, Corte cost., sent. n. 26 del 2011.

Se, nell'esperienza italiana, il "referendum approvativo" non ha avuto (ancora) riconoscimento a livello costituzionale, esso, invece, è presente in alcuni ordinamenti regionali, dove è disciplinata (in sede statutaria e legislativa di attuazione) la sottoposizione al voto popolare di una proposta di legge che l'organo rappresentativo non abbia approvato (o non abbia approvato con modificazioni sostanziali)²⁷ entro un determinato periodo di tempo dalla presentazione. Si comprende allora la particolare rilevanza delle potenziali innovazioni che il testo di riforma porta 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 potranno essere coinvolte 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 in sede costituzionale – com'è accaduto 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) – potrebbe dar luogo a una sorta di "contrattualizzazione" del processo democratico²⁸, in cui il Parlamento risulterebbe depotenziato e il sistema rappresentativo rischierebbe di 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.

6. Segue: le logiche della "democrazia partecipativa".

La nuova disciplina degli istituti di democrazia diretta, contenuta nel progetto di riforma del 2016, potenzia indubbiamente le possibilità d'intervento partecipativo del corpo elettorale nell'elaborazione dell'indirizzo politico, la cui titolarità è individuata, nell'art. 55 (come riscritto dall'art. 1, I. rev. cost. del 2016), in capo alla Camera dei deputati. Se, inoltre, quest'ultima, attraverso i propri componenti, "rappresenta la Nazione" (cfr., ancora, il suddetto art. 1), sulla piena rappresentatività della medesima influiscono, in maniera consistente, gli effetti – che, però, appaiono ormai ineludibili per assicurare stabilità dei governi ed efficienza dei processi decisionali in ambito parlamentare – di sistemi elettorali a tendenza maggioritaria, in grado di salvaguardare, da un lato, la funzione di rappresentanza democratica dell'assemblea e, dall'altro, la facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti mediante una scelta che non può essere totalmente rimessa ai dirigenti dei partiti

²⁷ 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.

²⁸ 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..

(conformemente alle “prescrizioni” enunciate nella nota sent. n. 1 del 2014 della Corte costituzionale)²⁹.

L'irrobustimento degli istituti di democrazia diretta andrebbe a collocarsi, nel quadro suddetto, con funzione “integrativa” e “propositiva” nel processo di elaborazione dell'indirizzo politico espresso dall'organo rappresentativo e dal Governo e, dunque, non solo con connotazione “oppositiva” nei confronti di quest'ultimo, una volta venuto alla luce un determinato indirizzo maggioritario. In tal senso, infatti, dovrebbe essere intesa la nuova connotazione “partecipativa” dei tradizionali istituti di democrazia diretta che rinvia, però, sul proprio cammino – non bisogna trascurarlo – una legge elettorale (il c.d. *Italicum*) dall'impianto marcatamente iper-maggioritario.

Tanto il rafforzamento delle garanzie del diritto d'iniziativa legislativa popolare, come prima si è visto, quanto gli interventi che toccano il *referendum* sono in grado di incidere sull'attuale assetto della “democrazia rappresentativa”. Ciò viene a essere ipotizzato in un contesto socio-politico nel quale, tuttavia, “la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche” potrebbe non trovare, proprio a causa della configurazione dei partiti, privi di salde connotazioni ideologiche, il veicolo per organizzare istanze propositive o indirizzi di ampio respiro, tali da assecondare un efficace modello di “democrazia partecipativa”, anche in funzione anti-maggioritaria.

Per altro verso, la scelta di “rinviare” a fonti successive (di rango costituzionale e ordinario) il completamento della disciplina che dovrà dare attuazione all'ultimo comma dell'art. 71 Cost., il quale amplia le forme di “Iniziativa legislativa”, colloca, in particolare, il *referendum* all'interno di dinamiche del tutto nuove per l'esperienza costituzionale italiana.

Occorrerà, in particolare, che il diritto costituzionale positivo prenda espressa posizione sulla natura del “vincolo” derivante dal voto referendario (tanto propositivo, quanto abrogativo), il cui “effetto utile”, su possibili “ritorni” del potere legislativo, è stato opportunamente giustificato dalla Corte costituzionale “alla luce di un'interpretazione unitaria della trama costituzionale e in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale”, tanto da doversi escludere che l'esito della consultazione popolare possa essere posto nel nulla “senza che si sia determinato, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto” (sent. n. 199 del 2012): in ogni caso, il carattere integrativo del nuovo *referendum* propositivo, proprio perché attinge alla logica della “democrazia partecipativa”, non dovrebbe essere dotato, dalla normativa d'attuazione, di una sorta di effetto rinforzato del prodotto popolare, con la prevalenza della “sovranità popolare” sulla “sovranità legislativa”³⁰, ovvero della “democrazia partecipativa” sulla “democrazia rappresentativa”.

²⁹ Sulla crisi del modello di democrazia rappresentativa, si segnala, fra i tanti, il volume a cura di A. Morrelli, AA.VV., *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, 2015.

³⁰ In argomento, A. LUCARELLI, *Nuovi modelli del diritto pubblico. Sovranità popolare v. sovranità parlamentare: il ruolo della comunità tra democrazia della rappresentanza e democrazia partecipativa*, in *Diritto Pubblico Europeo-Rassegna on-line*, gennaio 2015.

La legislazione di attuazione, in ogni caso, dovrà farsi carico di “riscrivere” una disciplina organica per un istituto di democrazia diretta destinato a mutare la propria identità.