

Valentina Pazé

Decisione senza deliberazione? Passato, presente e futuro dell'istituto referendario

(doi: 10.1414/97123)

Iride (ISSN 1122-7893)

Fascicolo 1, aprile 2020

Ente di afferenza:

Università di Torino (unito)

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

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

Licenza d'uso

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

Decisione senza deliberazione?
Passato, presente e futuro dell'istituto referendario
Valentina Pazé

1. *Referendum o plebiscito?*

In un saggio di qualche anno fa, esemplare per chiarezza e visione prospettica, Stefano Rodotà metteva in guardia dall'affermarsi di una concezione «ristretta» di democrazia, concepita «non come un processo di partecipazione dei cittadini, ma solo come una procedura di ratifica, come un perpetuo gioco del sì e del no, giocato dai cittadini che tuttavia rimangono estranei alla fase preparatoria della decisione, alla formulazione delle domande alle quali dovranno rispondere». E invitava a scorgere, dietro alla *silhouette* della «democrazia referendaria», l'ombra cupa della «democrazia plebiscitaria»¹.

L'accostamento tra referendum e plebiscito è frequente. Anche i più convinti sostenitori del referendum come strumento di partecipazione democratica specificano in genere che esso andrebbe inteso e praticato in modo tale da evitare possibili «derive plebiscitarie». Ma non sempre è chiaro che cosa ciò significhi, perché la linea di confine tra referendum e plebiscito non è facile da tracciare.

I criteri più comunemente adottati per distinguere plebiscito e referendum rinviano all'identità dei proponenti, ma anche ai contenuti, alla funzione e ai probabili esiti delle due diverse forme di consultazione popolare, oltre che al contesto entro cui si svolgono. Il plebiscito è, di regola, convocato dall'alto; verte su singoli provvedimenti ma innanzitutto sulla persona che li ha proposti; ha, o aspira ad avere, esiti unanimistici, spiegabili anche con il contesto poco democratico entro cui ha luogo. Il referendum è, invece, normalmente promosso dal basso, o comunque dall'opposizione; svolge una funzione critica nei confronti dell'esistente, sia quando verta sull'abrogazione di norme vigenti, sia quando abbia carattere propositivo, configurandosi come una protesta contro l'inerzia del legislatore; si svolge in un contesto di pluralismo politico e informativo,

¹ S. Rodotà, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma - Bari, Laterza, 1997, p. 46.

che garantisce la possibilità di esiti aperti e non «plebiscitari»². Il plebiscito richiama alla mente la Francia di Luigi Napoleone e la Germania di Hitler, o anche, in contesti democratici, momenti eccezionali di crisi istituzionale in cui emergono figure di «uomini forti» che si appellano direttamente al popolo (il generale De Gaulle); il referendum appartiene oggi alla fisiologia di molti sistemi di democrazia rappresentativa, entro i quali consente, o dovrebbe consentire, ai cittadini di controllare, correggere, integrare l'operato dei rappresentanti. Riprendendo le categorie di Pierre Rosanvallon, potremmo inquadrare il referendum come un tipico strumento di «contro-democrazia», attraverso il quale i cittadini esercitano un potere di «sorveglianza», «interdizione», «giudizio», che sfida e mette in questione la pura «legittimità elettorale»³.

In concreto, come si è detto, e al di là della questione nominalistica, è spesso difficile distinguere tra queste due diverse modalità di «appello al popolo». Anche perché le consultazioni reali si pongono spesso a cavallo tra i due tipi ideali appena tratteggiati. In Francia, ad esempio, molti sono gli elementi di continuità tra i referendum di ratifica popolare delle costituzioni rivoluzionarie, in genere considerati «democratici», e le consultazioni dal significato sempre più accentuatamente «plebiscitario» volute e realizzate dai due Bonaparte⁴. E che dire dei «liberi voti» tenutisi tra il 1848 e il 1870 per sancire l'adesione delle regioni italiane al Regno d'Italia? Se per un verso hanno avuto un innegabile significato plebiscitario, la storiografia più recente ne ha enfatizzato la funzione di «apprendistato democratico», giungendo a intravedere in tali consultazioni l'apertura di «spazi inediti di protagonismo (nazional)popolare e traiettorie inattese di emancipazione giovanile e di genere»⁵.

² Nel costruire l'opposizione tra referendum e plebiscito, mi sono concentrata su due ideal-tipi estremi: il referendum di iniziativa popolare (nella versione svizzera, statunitense o italiana) e il plebiscito di ispirazione bonapartista.

³ P. Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006, trad. it. *La politica nell'era della sfiducia*, Troina (En), Città Aperta, 2009. Il fatto che il referendum non venga, in realtà, annoverato da Rosanvallon tra gli istituti della «contro-democrazia» credo si possa spiegare pensando al contesto francese dove, fino al 2008, non erano previsti referendum di iniziativa popolare. Sull'istituto introdotto nel 2008 (il *référendum d'initiative partagée*), attivabile da almeno un quinto dei parlamentari, supportati da un decimo degli elettori, cfr. M. Giacomini, *Francia. Riflettendo su un «referendum di iniziativa condivisa»*, in <<http://www.lacostituzione.info/index.php/2019/05/22/francia-riflettendo-su-un-referendum-di-iniziativa-condivisa/>> (consultato il 21-04-2020).

⁴ Cfr. P.V. Uleri, *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 154. Più in generale, l'autore intravede una sostanziale continuità, nella storia francese, tra il «plebiscitarismo illiberale e autoritario» del periodo 1793-1870 e quello «democratico» dal 1945 al 2000, caratterizzato dal «controllo ampio, forte e discrezionale dei governanti, spesso di un governante, sull'attivazione della procedura referendaria e sui contenuti da sottoporre al voto popolare» (*ibidem*, p. 143).

⁵ G.L. Fruci, *Alle origini del movimento plebiscitario risorgimentale. I liberi voti di*

Venendo a vicende a noi più vicine, il referendum costituzionale per il quale siamo stati chiamati a votare nel dicembre del 2016 era previsto come una possibilità dall'art. 138 della Costituzione nel caso di modifiche della carta fondamentale non approvate con la maggioranza dei due terzi. È tuttavia opinione diffusa che quella consultazione, per la quale si è fatto carico di raccogliere 500.000 firme lo stesso partito di governo che aveva proposto la riforma, abbia assunto significati «plebiscitari» per la forte personalizzazione impressa alla campagna referendaria dal Presidente del consiglio, che aveva minacciato di lasciare la politica in caso di sconfitta. Qualcosa di simile si può probabilmente sostenere in relazione al clamoroso referendum sulla *Brexit*. Una consultazione, formalmente, di valore consultivo, convocata dal capo del governo David Cameron per risolvere i conflitti interni al proprio partito e rafforzare la propria *leadership*, che ha segnato la fine politica di colui che aveva spericolatamente tentato di cavalcarla. Oggi è difficile scovare qualche commentatore che intraveda nel referendum sulla *Brexit* una grande pagina di democrazia partecipativa. La vicenda è più frequentemente richiamata per illustrare come il virus del populismo sia riuscito a infettare un paese che sembrava, fino a quel momento, esserne immune⁶. Al di là dell'esito del voto, ci si può in effetti chiedere se la stessa decisione di affidare direttamente ai cittadini – anziché ai loro rappresentanti in Parlamento – la responsabilità di pronunciarsi su una questione tanto complessa, e dalle conseguenze difficilmente prevedibili, non andrebbe considerata un cedimento a una visione populistico-plebiscitaria della democrazia⁷.

Il problema, quando si parla di referendum, è che è difficile generalizzare. Molto, moltissimo, del significato che tale strumento assume dipende dal contesto – politico, istituzionale, sociale – entro cui viene usato. A complicare le cose c'è poi il fatto che esistono molti tipi di referendum: abrogativo o propositivo, consultivo o vincolante, di iniziativa popolare

ratifica costituzionale e gli appelli al popolo nell'Italia rivoluzionaria e napoleonica (1797-1805), in E. Firmiani (a cura di), *Vox populi? Pratiche plebiscitarie in Francia Italia Germania (secoli XVIII-XX)*, Bologna, Clueb, 2010, p. 90.

⁶ Per l'interpretazione della *Brexit* in chiave di populismo, cfr. da ultimo P. Norris e R. Inglehart, *Cultural Backlash. Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

⁷ Come scrive S. Parolari, «La mancanza di una Costituzione scritta e di una disciplina costituzionale in materia, nonché di una normativa, anche di rango inferiore, di portata generale, la poca chiarezza sulle condizioni necessarie per l'indizione, unitamente al fatto che i cittadini non hanno il potere di farne richiesta, nonché l'assenza di previsioni relative a quorum e maggioranze qualificate, sono elementi che hanno contribuito a rendere il referendum britannico soggetto a manipolazioni da parte del Governo di turno, che vi ha fatto spesso ricorso a sua discrezione per risolvere situazioni di stallo politico» (S. Parolari, *Democrazia diretta nel Regno Unito: il referendum, è strumento adeguato per uscire dall'impasse delle Brexit?*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 13 febbraio 2019, pp. 4-5).

o governativa, *on line* o *off line*, costituzionale, nazionale, internazionale, locale... Distinguere è, dunque, necessario.

Una prima grande divisione può essere tracciata tra referendum che vertono su materie formalmente, o materialmente, costituzionali, e quelli riguardanti la legislazione ordinaria. I primi, come anche i referendum convocati per ratificare l'adesione a entità politico-amministrative più ampie o, come oggi sempre più spesso avviene, la separazione da unità pre-esistenti (la Gran Bretagna dall'Unione europea, la Catalogna dalla Spagna, Mestre da Venezia) hanno un significato «costituente», e spesso anche «identitario», che manca evidentemente ai secondi. Se ciò che ci interessa indagare sono innanzitutto le potenzialità del referendum nella vita politica ordinaria e la sua idoneità ad avvicinare i cittadini alle istituzioni, è alle consultazioni del secondo tipo che bisogna guardare. Ed è pertanto su di esse che mi concentrerò di qui in avanti. Un'ulteriore, rilevante, linea di divisione – cui ho già fatto cenno – passa tra i referendum di iniziativa popolare, convocati da una frazione del corpo elettorale, e quelli di iniziativa governativa, molto più comuni, nel panorama internazionale, dei precedenti. Dato per assodato che i secondi più si prestano a usi «plebiscitari» e manipolativi, anche a proposito dei primi – a cui limiterò la mia attenzione in questo saggio, focalizzato in particolare sull'esperienza italiana – ci si può chiedere se, e in quale misura, consentano effettivamente ai cittadini di partecipare attivamente e consapevolmente al processo decisionale, e quanto si prestino, anch'essi, a manovre che sfuggono al loro controllo.

2. *Decidere senza deliberare?*

Di solito il referendum è considerato un tipico istituto di democrazia diretta. L'inquadramento è corretto se si tiene presente quella che è l'essenza del referendum: una consultazione in cui i cittadini sono chiamati a votare non per scegliere qualcuno che decida «per conto loro» (come nei sistemi rappresentativi), ma per contribuire a decidere in prima persona sui problemi di pubblica rilevanza (come nell'Atene classica).

Va tuttavia ricordato che nella democrazia diretta degli antichi i cittadini non si limitavano ad approvare o respingere proposte preconfezionate. Nell'istituzione cardine della democrazia ateniese, l'assemblea, il voto dei cittadini era sempre preceduto da una fase di discussione, a cui tutti avevano in linea di principio diritto di prendere parte. Anche quando l'ideale democratico torna a infiammare gli animi, durante la rivoluzione francese, il diritto di revisione e di revoca dei singoli atti legislativi, così come la ratifica degli atti costituzionali, viene riconosciuto al cittadino «associato», che partecipa a una fitta rete di assemblee

distrettuali, sezioni, club, «società popolari»: spazi egualitari che consentono alle persone di incontrarsi, discutere, monitorare l'operato dei rappresentanti, contribuire all'amministrazione del quartiere⁸. Nei sistemi rappresentativi del ventesimo e ventunesimo secolo, il legame originario tra referendum e dimensione assembleare viene meno. I cittadini esprimono il loro voto separatamente, spesso senza avere avuto occasioni di vero confronto e approfondimento, in balia della propaganda dei molti soggetti interessati all'esito della consultazione, che vanno dai partiti politici alle associazioni alle *lobbies*, in un contesto comunicativo e mediatico non certo favorevole alla deliberazione⁹. Si aggiunga che la natura binaria dei quesiti referendari, che chiedono una presa di posizione secca per il «sì» o per il «no», si risolve invariabilmente nella semplificazione estrema dei problemi. E che, là dove la validità del referendum è subordinata al raggiungimento di un *quorum* di votanti, la regola è la fuga dal confronto pubblico di coloro che mirano a fare fallire la consultazione. Come è frequentemente avvenuto nella storia del nostro paese, punteggiata da inviti, rivolti in modo più o meno esplicito ai cittadini, ad «andare al mare», anziché a votare.

Ecco allora che le consultazioni referendarie si risolvono spesso in una *decisione senza deliberazione*, e talvolta anche senza piena cognizione di causa. Ciò è tanto più vero nel caso degli odierni referendum *on line*, soprattutto se preannunciati ai votanti con pochi giorni, o ore, di anticipo, come avviene di regola sulla piattaforma Rousseau del M5stelle. Soli di fronte al computer, gli iscritti al portale sono invitati, dall'oggi al domani, a decidere se espellere un membro del movimento, se abolire il reato di immigrazione clandestina o se concedere l'immunità a un ministro indagato per sequestro di persona. Con possibilità scarse o nulle di confrontarsi sul tema con altri militanti, e poco tempo a disposizione per informarsi¹⁰.

⁸ Cfr. A. Senta, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa. Il dibattito nella Francia rivoluzionaria (1789-1795)*, in «Scienza e politica», 24 (2017), n. 56, pp. 151-78.

⁹ Si pensi alla combattutissima campagna referendaria sulla *Proposition 87*, in California, nel corso della quale le grandi *corporations* che si opponevano a tassare i proventi petroliferi per investire in fonti di energia rinnovabile risultarono vincenti arrivando a investire 154 milioni di dollari in più dei sostenitori del «sì». Cfr. L. Zaquini, *La democrazia diretta vista da vicino*, Milano, Mimesis, 2015, p. 139.

¹⁰ A differenza di Liquidfeedback, programmato per discutere, più che per decidere, la piattaforma Rousseau riduce al minimo la possibilità che gli iscritti deliberino (in questo rimanendo fedele, in fondo, alla celebre raccomandazione di Rousseau, nel terzo capitolo del secondo libro del *Contratto sociale*). Quanto ai brevissimi tempi di preavviso dell'apertura delle sessioni di voto, vengono in genere giustificati adducendo l'esigenza di ridurre il pericolo di attacchi informatici. Cfr. M. Deseriis, *Direct Parliamentarianism: An Analysis of the Political Values Embedded in Rousseau, the «Operating System» of the Five Star Movement*, in «JeDEM- eJournal of eDemocracy and Open Government», 9 (2017), n. 2, pp. 47-67.

Ma la formula «democrazia diretta» riferita al referendum rischia di essere fuorviante anche per altre ragioni. «Diretta è la democrazia che non contempla mediazioni, nella quale la decisione popolare è propriamente im-mediata; è la democrazia nella quale regna l'*isegoria* e – dunque – tutti i cittadini hanno pari diritto di parola e di emendamento [...]. Nel referendum la mediazione, invece, è presente a ogni passo: nella decisione sull'*an*, sul *quomodo* e sul *quando*, nella strategia della campagna referendaria, nell'interpretazione del voto»¹¹. Anche quando il referendum è promosso «dal basso», in effetti, il potere di decidere se, quando, su quale tema e su quale quesito specifico chiamare i cittadini a votare rimane in mano a un piccolo gruppo.

La questione della formulazione della domanda, in particolare, è cruciale. Chiedere se il «*ritardo dello sbarco della nave Diciotti, per redistribuire i migranti nei vari paesi europei*, è avvenuto per la tutela di un interesse dello Stato» (il quesito sottoposto dai vertici dei 5Stelle agli iscritti alla piattaforma Rousseau nel febbraio del 2019) è ben diverso dal chiedere se «il Parlamento debba concedere l'autorizzazione a procedere nei confronti del ministro degli Interni per il *reato di sequestro di persona aggravato*» (il capo di imputazione effettivamente indicato nella richiesta avanzata dai giudici). Ed è chiaro che, a seconda delle parole, l'esito della consultazione sarà orientato nella direzione voluta. Ciò vale, naturalmente, per le consultazioni tradizionali come per quelle *on line*. Con riferimento in particolare alla piattaforma Rousseau, Gianmarco Gometz parla di vero e proprio «pilotaggio» del voto, realizzabile non solo attraverso la formulazione delle domande, ma attraverso la delimitazione della «sfera del decidibile», la predeterminazione delle alternative opzionabili, le decisioni relative ai tempi di discussione e all'ordine delle votazioni (questione niente affatto «innocente», come ben sapeva Condorcet). Tutti aspetti che possono essere arbitrariamente regolati in modo da consentire un sostanziale controllo dei vertici del partito (o degli amministratori del sistema, in questo caso notoriamente difficili da distinguere dai primi) sul voto degli iscritti alla piattaforma. Senza contare l'esistenza di poteri di veto contrabbandati da funzione di garanzia¹².

Anche i tempi in cui viene a cadere una consultazione referendaria sono cruciali. Rodotà fa l'esempio di un ipotetico referendum sulla pena di morte convocato all'indomani di un attentato terroristico, con decine di morti mostrati in televisione, oppure dopo la scoperta di un clamoroso errore giudiziario, a causa del quale è stato condannato un innocente

¹¹ M. Luciani, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale. intervento alla Tavola rotonda AIC*, Roma, 1 marzo 2019, p. 202.

¹² G. Gometz, *Democrazia elettronica. Teoria e tecniche*, Pisa, ETS, 2017, p. 114.

anziché il colpevole¹³. Certo, si potrebbe sostenere che anche le normali competizioni elettorali sono influenzabili da simili avvenimenti. Ma queste, nella fisiologia dei sistemi democratici, vengono convocate a intervalli regolari, e non lasciate all'arbitrio degli attori politici.

Oltre alla questione dei tempi e dei modi della formulazione della domanda, si pone poi quella dell'interpretazione della risposta. Pensiamo ai diversi possibili modi di colmare le lacune che vengono a crearsi con l'abrogazione del finanziamento pubblico dei partiti o del ministero dell'Agricoltura e del Turismo (tutte questioni, come si ricorderà, oggetto di specifici quesiti negli anni passati). Ma riflettiamo anche sulla possibilità che i rappresentanti eludano e sconfessino, nella sostanza, il risultato del voto, come è successo, da ultimo, con il referendum «sull'acqua pubblica». E dunque, non senza qualche ragione Alfonso Di Giovine, riferendosi all'istituto del referendum, si chiedeva qualche anno fa: *democrazia diretta... da chi?*¹⁴. Strumento a disposizione dei cittadini per esercitare pressione su un «palazzo» chiuso e sordo alle istanze dei cittadini, e per rendere più democratica la vita interna di partiti e movimenti? Oppure una freccia – l'ennesima – nell'arco di leader e forze politiche decise a sfruttare il potenziale di legittimazione del voto popolare ai propri fini? Posta in questo modo, l'alternativa è probabilmente troppo drastica. Ancora una volta, molto dipende dalle circostanze...

3. Referendum: le nuove sfide

La storia del referendum abrogativo nel nostro paese ha luci e ombre. A uno sguardo d'insieme, spiccano alcune consultazioni dalla portata storica, come i referendum sull'aborto e sul divorzio (serviti, peraltro, a confermare le leggi approvate sul tema dal Parlamento), quello sul taglio della scala mobile, drammatizzato e personalizzato con successo da Bettino Craxi, quelli sulla legge elettorale, all'origine di una lunga stagione di «ubriacatura maggioritaria»¹⁵. A partire dalla fine degli anni Novanta, è iniziata una storia di progressiva perdita di rilevanza di tale strumento, conseguente all'abuso che ne avevano fatto alcune forze politiche, promuovendo decine di consultazioni regolarmente fallite per mancato raggiungimento del *quorum*. È solo con il cosiddetto «referendum sull'acqua pubblica», nel giugno 2011, che il *trend* sembrava essersi invertito, ingenerando in molti cittadini e militanti della sinistra ambientalista e pacifista

¹³ S. Rodotà, *Tecnopolitica*, cit., p. 60.

¹⁴ A. Di Giovine, *Democrazia diretta e sistema politico*, Padova, Cedam, 2001, pp. 73ss.

¹⁵ Mutuo l'espressione, di cui condivido appieno la connotazione negativa, da L. Ferrajoli, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Roma - Bari, Laterza, 2011.

la speranza di avere ritrovato uno strumento utile, per lo meno, a imporre i loro temi nell'agenda politica (in un contesto – ricordiamolo – di grave «sofferenza democratica», con un parlamento eletto con una legge incostituzionale). In questa atmosfera di rinnovata fiducia, lo stop della Consulta al referendum sull'art. 18 e l'aggiramento da parte del governo Gentiloni delle altre due consultazioni sul lavoro promosse dalla Cgil, nel 2017, oltre al mancato superamento del *quorum* nel successivo referendum «sulle trivelle», hanno contribuito a raffreddare gli entusiasmi di molti.

E oggi? Come è noto, nella diciottesima legislatura, all'ombra del neonato ministero per i Rapporti con il Parlamento e la Democrazia diretta, il referendum è tornato a fare discutere, a partire dalla presentazione di un progetto di riforma costituzionale che ha già compiuto una parte significativa del suo *iter*¹⁶. Il progetto, nella versione finora approvata, prevede il superamento del *quorum* per la validità del referendum abrogativo, sostituito dalla previsione del voto favorevole della maggioranza dei votanti, purché superiore al 25% degli aventi diritto. Viene inoltre introdotto un referendum «propositivo» inedito, in questa forma, nel panorama europeo, posto che in Svizzera uno strumento simile è riservato alle sole leggi costituzionali e negli altri paesi che attualmente lo contemplano (Francia, Lettonia e Croazia) è attivabile solo in casi eccezionali¹⁷. Il nuovo referendum scatterebbe automaticamente nel caso in cui una proposta di legge di iniziativa popolare presentata da almeno 500.000 elettori, e soggetta a un preventivo controllo di costituzionalità, non venga approvata dal Parlamento entro diciotto mesi. Anche nell'ipotesi che le Camere approvino il progetto con modifiche «non meramente formali» (sulle quali dovrebbe giudicare un organo terzo, ancora da individuare), gli elettori sarebbero chiamati a esprimersi sulla proposta originaria, a meno che il comitato promotore non rinunci a questa possibilità. La legge di iniziativa popolare, che si porrebbe così in aperta competizione con il testo licenziato dalle assemblee rappresentative, risulterebbe approvata in caso di voto favorevole della stessa minoranza di un quarto più uno degli aventi diritto contemplata nel caso del nuovo referendum abrogativo¹⁸.

¹⁶ Il testo della riforma, approvato in prima lettura alla camera il 21 febbraio 2019, si può consultare sul sito del Dipartimento per le Riforme istituzionali <<http://www.riformeistituzionali.gov.it/it/il-referendum-propositivo/>> (consultato il 21-04-2020).

¹⁷ Si pensi al fatto che nei paesi citati (così come nella Costituzione di Weimar), il progetto di legge da sottoporre a referendum deve essere sostenuto dalle firme di un decimo del corpo elettorale, che in Italia equivarrebbe a 5 milioni di elettori, non ai 500.000 previsti dal testo approvato alla Camera. Cfr. E. Palici di Suni, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale. Intervento alla Tavola Rotonda AIC*, Roma, 1 marzo 2019, p. 211.

¹⁸ Una prima versione del progetto prevedeva un referendum «arbitrale», attraverso il quale gli elettori avrebbero dovuto scegliere tra il progetto di legge di iniziativa popolare e quello approvato dal Parlamento. La cancellazione di tale norma – salutata con favore

Molti sono gli aspetti su cui si sono concentrate le osservazioni dei costituzionalisti, divisi tra coloro che guardano con favore alla riforma, ritenendo che apra un canale significativo di partecipazione dei cittadini, senza stravolgere l'impianto rappresentativo della nostra democrazia¹⁹, e chi paventa uno «svuotamento radicale che si produrrebbe nella titolarità del potere legislativo da parte del nostro Parlamento, a vantaggio dei soggetti che gestiranno le particolari iniziative legislative previste nel d.d.l. cost.»²⁰. Al di là degli aspetti più tecnici e di dettaglio – che pure, in materia costituzionale, contribuiscono a fare la differenza – il punto vero rimane il ruolo che il nuovo referendum verrebbe a svolgere nei confronti delle istituzioni rappresentative.

Sul sito del Dipartimento per le Riforme istituzionali si legge che l'introduzione del referendum propositivo «risponde al duplice obiettivo di promuovere e rafforzare la democrazia diretta e, nel medesimo tempo, di valorizzare il ruolo del Parlamento nella sua capacità di ascolto, di interlocuzione, di elaborazione di proposte in grado di rispondere sempre più efficacemente alle domande popolari». Se si pensa al destino cui sono andate incontro la maggior parte delle proposte di legge di iniziativa popolare nella storia della nostra Repubblica, si potrebbe intravedere in questa riforma uno strumento per rendere effettiva una norma costituzionale (l'art. 71 secondo comma) rimasta a lungo lettera morta, o quasi. A ben vedere, però, se venisse adottato il testo nell'attuale versione, il Parlamento non avrebbe solo l'obbligo (già introdotto dal nuovo Regolamento del Senato) di *discutere* la proposta di legge di iniziativa popolare entro un certo termine, ma anche quello di *approvarla* senza modifiche «sostanziali», per scongiurare uno scontro referendario che potrebbe, su temi particolarmente delicati, tramutarsi in una battaglia campale tra il «popolo» (ma, in realtà, un'esigua minoranza) e il «palazzo». Di referendum concepito in chiave «alternativa-sostitutiva» alla volontà che si forma nell'ambito delle istituzioni rappresentative (anziché meramente «oppositiva-contrastiva») ha parlato Paolo Caretti, osservando oltretutto che la riforma «prevede [...] una procedura che assicura all'iniziativa di legge popolare una garanzia che non spetta a

dalla maggior parte dei costituzionalisti – non toglie che, nella sostanza, la competizione tra comitato referendario e Parlamento permanga, essendo chiaro che la bocciatura della proposta di iniziativa popolare equivarrà all'accettazione della legge alternativa votata dalle Camere.

¹⁹ Cfr. ad esempio M. Volpi, che invita a considerare il nuovo istituto, che coinvolge il Parlamento e sfocia in un referendum finale solo a certe condizioni, come uno strumento di «iniziativa popolare indiretta». Cfr. <https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/001/491/Prof._Volpi.pdf> (consultato il 21-04-2020).

²⁰ U. De Siervo, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, cit., p. 236.

nessuna altra iniziativa legislativa: né a quella dei parlamentari, ma neppure a quella del Governo, che scontano entrambe, una volta iniziato il loro *iter*, la necessità di confrontarsi con quanto emerge dal dibattito parlamentare e dunque la possibilità (che poi è la regola) di subire modifiche più o meno rilevanti»²¹.

Il punto – mi sembra – è proprio questo. La «necessità di confrontarsi con quanto emerge dal dibattito», per quanto ormai quasi universalmente considerata un fastidioso intralcio, o un inutile orpello, altro non è che la sostanza del metodo democratico, così come è venuto configurandosi, senza soluzione di continuità (su questo aspetto), dall'antichità a oggi. Il coinvolgimento di tutti i cittadini, o dei loro rappresentanti, nella deliberazione che precede la decisione è, infatti, cruciale per conferire legittimità a scelte che saranno poi, inevitabilmente, assunte applicando la regola della maggioranza²². Il difetto fondamentale della «democrazia referendaria» consiste invece nel ridurre il gioco politico alla forma del «prendere o lasciare», senza spazi di discussione e di mediazione tra i diversi interessi e orientamenti.

Quanto al potenziamento della partecipazione «dal basso», il numero delle firme necessario per sottoscrivere la proposta e la percentuale di voti favorevoli necessari per approvarla fanno pensare alla capacità di mobilitazione di una forza organizzata che si colloca intorno al 30%²³. Si potrebbe immaginare – perché no? – un partito di opposizione che in Parlamento non ha i numeri per imporre le sue proposte, ma che potrebbe servirsi della minaccia del referendum per forzare la maggioranza ad assecondarlo su temi di facile presa sull'elettorato più vulnerabile e meno culturalmente attrezzato. In un simile scenario, che il referendum

²¹ P. Caretti, *Il referendum propositivo: una proposta che mal si concilia con la democrazia rappresentativa*, in «Osservatorio sulle fonti.it», 12 (2019), n. 2, p. 3. In questo senso, Caretti invita a intravedere nel nuovo istituto un referendum «deliberativo» (intendendo «deliberazione» come sinonimo di «decisione»), più che «propositivo».

²² Si ricordino le osservazioni di Dewey sulla regola di maggioranza che, di per sé, «è sciocca proprio come i suoi detrattori l'accusano di essere. Senonché essa non è mai soltanto una regola di maggioranza [...]. La cosa più importante sono i mezzi attraverso cui un maggioranza riesce infine a essere maggioranza: per esempio i dibattiti preliminari, la trasformazione di certe opinioni per venire incontro a quanto pensano le minoranze» (cit. in J. Habermas, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia* (1994), a cura di L. Ceppa, Milano, Guerini, 1996, pp. 359-360).

²³ L'osservazione è di Massimo Luciani, che la formula auspicando la previsione di un *quorum* meno esiguo. Cfr. Id., «Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale», cit., p. 206. Riguardo alla raccolta delle 500.000 firme, la disparità tra gruppi politici più o meno organizzati, e più o meno visibili dal punto di vista mediatico, può fare la differenza. Si pensi al fallimento della raccolta di firme dei «comitati del no» al referendum costituzionale del 2016, pur capillarmente presenti con i loro banchetti sul territorio nazionale, e alla facilità con cui hanno raggiunto l'obiettivo i «comitati del sì», sostenuti dal PD al governo.

propositivo sia al sicuro dalle «derive plebiscitarie» che tutti, a parole, dichiarano di voler scongiurare, è per lo meno dubbio...

Si aggiunga che l'introduzione del referendum propositivo viene discussa all'indomani dell'approvazione di una drastica riduzione del numero dei parlamentari, giustificata con l'argomento demagogico della diminuzione dei costi e delle «poltrone». Una riforma dissennata, che farà scendere il nostro paese all'ultimo posto in Europa quanto a rapporto tra numero dei parlamentari della camera bassa e abitanti, rendendo il nostro Parlamento ancora meno rappresentativo, ancora più distante dai cittadini, ancora meno capace di farsi interprete delle istanze e dei bisogni dei meno garantiti. Che il referendum propositivo possa controbilanciare una simile involuzione mi sembra non solo una pia illusione, simile a quella di chi ritiene che l'insuperato «deficit di democraticità» delle istituzioni europee possa essere risolto grazie a un più esteso ricorso al «diritto di iniziativa dei cittadini europei», ma il frutto di una radicale incomprensione del significato della democrazia rappresentativa. Il cui valore aggiunto, rispetto alla «democrazia referendaria», consiste nel fatto che «le alternative decisionali non sono mai riducibili drasticamente a due» e che le assemblee rappresentative «servono proprio a meglio formulare e riformulare quelle alternative non soltanto in vista della migliore definizione della soluzione, ma anche in vista del maggior consenso possibile nell'assemblea stessa e nel paese»²⁴.

Decision Without Deliberation? The Past, Presence and Future of Referendum

What role can referendums and popular initiatives play in representative democracy? Can they contribute to a more «democratic» decision-making process or are congenial to a plebiscitarian conception of politics? The problem is that, even when the referendum is promoted «from below», the power to decide *whether, when, on what theme and on which specific question* citizens should be called to vote remains in the hands of small groups. Furthermore, when «referendum democracy» takes precedence over representative democracy, the spaces for deliberation and mediation between different interests and opinions, essential to any form of democracy, are sacrificed.

Keywords: Referendum, Popular Initiative, Direct/Representative Democracy, Plebiscitarianism, Deliberation.

Valentina Pazé, Dipartimento di Culture, Politica e Società, Università di Torino, Lungo Dora Siena 100, 10153 Torino, valentina.paze@unito.it.

²⁴ G. Pasquino, *Mandato popolare e governo*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 26.

