

**IL REFERENDUM PROPOSITIVO: UNA PROPOSTA CHE MAL SI CONCILIA  
CON UNA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA\***

**PAOLO CARETTI\*\***

**Suggerimento di citazione**

P. CARETTI, *Il referendum propositivo: una proposta che mal si concilia con una democrazia rappresentativa.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il presente contributo riproduce l'intervento svolto in occasione della tavola rotonda "Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa: un tema che torna d'attualità", tenutasi a Firenze il 13 maggio 2019 nell'ambito del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari "Silvano Tosi".

\*\* Professore emerito di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Firenze.  
Contatto: [paolo.caretti@unifi.it](mailto:paolo.caretti@unifi.it)

Credo non ci si debba stupire più di tanto se il dibattito su possibili revisioni della Costituzione si sia oggi polarizzato sugli istituti di democrazia diretta. È da tempo che si batte su questo tasto nel tentativo di rinvigorire per questa via il funzionamento delle nostre istituzioni rappresentative. Come ricorda Valerio Onida nel suo intervento (*Timori eccessivi sul referendum propositivo?*, in *Astrid Rassegna* n. 2/2019), anche la proposta di revisione costituzionale c.d. Renzi-Boschi recava una disposizione (l'art. 11 che modificava l'attuale art. 71) nella quale si alludeva all'introduzione di "referendum propositivi e di indirizzo, nonché di altre forme di consultazione", al fine di "favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche". Una disposizione che, a quanto ricordo, aveva incontrato un generale (anche se generico) consenso.

Non è questa la sede per discutere se questa linea di tendenza possa davvero considerarsi un antidoto efficace per ovviare alle carenze delle democrazie rappresentative (il problema non riguarda certo solo il nostro Paese) o se essa presenti o meno anche aspetti illusori se non mistificatori. Si tratta, tuttavia, di una tendenza che poggia sulla diffusa e crescente suggestione che va esercitando su strati sociali sempre più ampi il richiamo (quasi un'invocazione) all'"appello al popolo sovrano". E ciò anche in Paesi nei quali, per ragioni storiche, i meccanismi di una democrazia rappresentativa funzionano meglio (o meno peggio) che altrove (la vicenda Brexit insegna). È questo lo sfondo sul quale si muovono le proposte che sono oggi in discussione in Parlamento ed è alla luce di questo contesto generale che esse vanno valutate. Ma non è su questi temi di carattere generale che vorrei intrattenermi, quanto piuttosto svolgere qualche breve considerazione sulla natura di queste proposte, nonché avanzare qualche ipotesi di correzione del testo oggi in discussione.

Quanto al primo punto, mi pare si debba sottolineare la scelta operata a favore di un istituto (detto referendum propositivo, ma meglio sarebbe stato forse chiamarlo deliberativo) non tanto di tipo oppositivo/contrastivo rispetto alla volontà che si esprime nelle Assemblee elettive (il che rappresenta una caratteristica presente, sia pure in diversa misura, in tutti i così detti istituti di democrazia diretta), bensì sostitutivo/alternativo. Nella sua formulazione originaria questa alternatività era stata spinta fino al punto di consentire alla legge di iniziativa popolare, collegata all'eventuale referendum, una forza addirittura superiore a quella di una qualunque altra legge ordinaria, essendo subordinata al rispetto solo dei principi fondamentali della Costituzione, nonché degli obblighi internazionali ed europei; una legge ordinaria espressione, dunque, di una sorta di potere costituente. Ma anche nella versione attuale l'istituto conserva questo suo carattere di alternatività, obbligando il Parlamento non solo a deliberare entro un termine dato sulla proposta di iniziativa popolare, ma vincolandolo ad un prendere o lasciare e

consentendogli solo la possibilità di introdurre qualche modifica meramente formale al testo originario. Diversamente, ove il Parlamento, pur muovendosi nella direzione voluta dai promotori, adotti modifiche sostanziali, vedrebbe congelata la promulgazione della “sua” legge in attesa dello svolgimento del referendum sulla proposta di iniziativa popolare.

Si prevede così una procedura che assicura all’iniziativa di legge popolare una garanzia che non spetta a 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. Nell’intento di rafforzare l’istituto dell’iniziativa legislativa popolare (sin qui del tutto irrilevante nella dialettica politico-istituzionale), a me pare che si sia andati oltre il limite ragionevolmente consentito nel quadro di un sistema basato sul principio rappresentativo (sempre che lo si voglia mantenere al centro del sistema costituzionale). Quello che si propone non si presenta come uno strumento di “partecipazione” alle decisioni normative, ma come un vero e proprio canale parallelo di esercizio del potere legislativo, sì che, come accennavo all’inizio, più che di referendum “propositivo” si dovrebbe parlare di referendum “deliberativo”.

Sulla base di quanto sin qui osservato, per ridurre il tasso di alternatività/eterogeneità dell’istituto così come ora è configurato si potrebbe pensare ad una serie di opportune modifiche. La prima e principale potrebbe essere quella di indire il referendum solo nell’ipotesi in cui il Parlamento non deliberi sulla proposta di iniziativa popolare entro il termine previsto di 18 mesi. Se, invece, entro questo termine le Camere deliberano facendo proprio in tutto o in parte il contenuto di tale proposta, la legge proseguirà il suo corso e potrà essere promulgata secondo le regole ordinarie. Sul piano dei regolamenti parlamentari si potranno definire tempi e modi per avviare un proficuo confronto tra promotori e commissioni competenti per materia, che consenta di far salvo in ogni caso il contenuto essenziale della proposta di iniziativa popolare. Ove questo non avvenisse o nell’ipotesi nella quale i promotori considerassero del tutto insoddisfacente il risultato raggiunto in sede parlamentare resterebbe sempre loro la possibilità di ricorrere al referendum abrogativo. Credo che in questo modo la proposta di revisione dell’art. 71 Cost. manterrebbe egualmente una sua carica di alternatività, ma in linea con i caratteri di fondo del nostro sistema, e potrebbe davvero svolgere una funzione di stimolo per le Assemblee elettive e, al tempo stesso, valorizzare la partecipazione alle decisioni legislative da parte di soggetti esterni al Parlamento.

A ciò si aggiunga che nell’ipotesi qui delineata si supererebbero tutta una serie di problemi che il testo attuale presenta e che sono figli del carattere

“alternativo” dell’istituto che si vuole introdurre. In primo luogo, si eliminerebbe l’esigenza di predisporre un meccanismo di valutazione della natura formale o sostanziale delle modifiche apportate in sede parlamentare alla proposta originaria: aspetto delicato e suscettibile di innescare un più che probabile contenzioso. In secondo luogo, si ridimensionerebbe anche l’esigenza di immaginare un apposito controllo preventivo della Corte costituzionale sulla conformità a Costituzione della proposta di iniziativa popolare. Sappiamo bene che la Corte non rilascia “patenti” generali di costituzionalità ma si limita a verificare, caso per caso, la fondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale che possono sorgere in sede di applicazione di una legge. Nell’ipotesi prefigurata nella proposta in discussione, invece, proprio di questo si tratterebbe, ossia di un controllo astratto e *a priori* della conformità a Costituzione del testo dell’iniziativa popolare, suscettibile, tra l’altro, di essere smentito successivamente ove, in sede applicativa appunto, dovessero emergere dubbi sulla legittimità costituzionale di qualche disposizione della legge stessa. Seguendo l’ordine di idee qui sostenuto, la proposta di iniziativa popolare andrebbe incontro agli ordinari controlli endoparlamentari, a quello del Capo dello Stato in sede di promulgazione della legge parlamentare oltre che a quello eventuale successivo della Corte costituzionale. Quest’ultima dovrebbe intervenire solo nell’ipotesi di mancata della mancata deliberazione parlamentare entro il termine dato per valutare l’ammissibilità del referendum propositivo/deliberativo sull’originaria proposta presentata alle Camere. Al riguardo, come giustamente sottolineato sia da Onida che da Ugo De Siervo (*Un testo di riforma costituzionale che necessita di radicali revisioni*, in *Astrid Rassegna* n. 2/2019) è tuttavia necessario che si prevedessero, oltre all’ovvio limite di rispetto di tutta la Costituzione, anche limiti di “materia” che, tenuto conto dell’effetto normativo dell’esito favorevole della consultazione elettorale, potrebbero benissimo essere gli stessi previsti dall’art. 75 Cost. in tema di referendum abrogativo (istituto che ha anch’esso una rilevante valenza normativa). Si tratta, come è noto, di limiti non casuali, ma che segnano il confine tra ciò che si ritiene (che il Costituente ha ritenuto) debba essere riservato alla decisione dei soli organi rappresentativi e ciò che invece è disponibile per forme e procedure di decisione diverse e che coinvolgono altri soggetti.

Mi rendo perfettamente conto che quanto qui sostenuto risponde ad una logica diversa da quella che sorregge la proposta in discussione in Parlamento, ma, e torno a quanto osservato all’inizio, il punto non mi pare tanto (o soltanto) quello di valutarne aspetti specifici (che possono certo essere migliorati), quanto piuttosto interrogarsi sul suo significato complessivo per capire se essa possa davvero rappresentare una cura utile alla nostra fragile democrazia

rappresentativa o, al contrario, una sorta di sanzione formale della sua incapacità di interpretare le domande politiche che vengono dalla società.