

IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>

n. 20 - dicembre 2019

IL COINVOLGIMENTO DELL'ELETTORATO
ATTRAVERSO LA DEMOCRAZIA
DIRETTA E PARTECIPATIVA:
CAVALLO DI TROIA O SPINTA PROPULSIVA
PER LA DEMOCRAZIA DELIBERATIVA?

Diego Baldoni

IL COINVOLGIMENTO DELL'ELETTORATO ATTRAVERSO LA DEMOCRAZIA DIRETTA E PARTECIPATIVA: CAVALLO DI TROIA O SPINTA PROPULSIVA PER LA DEMOCRAZIA DELIBERATIVA?°

Diego Baldoni

*Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale,
Università di Genova*

Il contributo intende volgere uno sguardo multilivello alle potenzialità e ai rischi della democrazia diretta e partecipativa. Partendo dallo “stato di salute” dell’iniziativa dei cittadini europei, è opportuno osservare se – a quasi un decennio di distanza dalla sua entrata in vigore – lo strumento ha contribuito a colmare il deficit democratico delle istituzioni europee. Obiettivo del paper è altresì valutare l’impatto della proposta di revisione costituzionale finalizzata all’introduzione del referendum propositivo all’interno del sistema parlamentare italiano, nella volontà di rivitalizzare una partecipazione democratica sempre più in crisi. Lo scritto vuole infine analizzare l’istituto del referendum consultivo alla luce dei quesiti relativi a ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in Lombardia e in Veneto: opportunità per ascoltare la vox populi o esigenza plebiscitaria per decisioni già maturate da una maggioranza?

The contribution intends to turn a multi-level look at the potentials and risks of direct and participatory democracy. Starting from the “state of health” of the European citizens' initiative, it is worth observing – almost a decade after its entry into force – the instrument has helped to bridge the democratic deficit of the European institutions. The objective of the paper is also to evaluate the impact of the constitutional bill aimed at introducing the initiative within the Italian parliamentary system, in the desire to revitalize democratic participation that is increasingly in crisis. Finally, the work wants to analyze the pre-legislative referendum in the light of questions about additional forms and particular conditions of autonomy in Lombardy and in Veneto: opportunities to listen the vox populi or plebiscitary need for decisions already matured by a majority?

Sommario:

1. Introduzione
2. Vecchia e nuova iniziativa dei cittadini europei
3. Il referendum propositivo all’orizzonte
4. Un malcelato plebiscito?
5. Conclusioni

° Saggio sottoposto a *double-blind peer review*.

1. Introduzione

È la ricorrenza dei trent'anni dal 1989 che ha animato tutti i contributi di questo *workshop*, stimolando ciascun relatore a interrogarsi sulla democrazia tra Stati nazionali e Unione europea. Proprio nel solco di tale rapporto cade un'altra ricorrenza: i quarant'anni dalla prima elezione del Parlamento europeo.

Nel quadro delle istituzioni europee, è noto come l'Assemblea di Strasburgo soffre fin dalla sua nascita di un *deficit* democratico legato allo svolgimento di un ruolo marginale rispetto a quello della Commissione e del Consiglio¹. L'insufficiente tentativo di ridurre questo *gap*² ha generato diffidenza nei confronti del percorso di integrazione europea che l'elettorato ha manifestato viepiù nel voto verso le storiche famiglie politiche di spirito europeista, quali il partito popolare e quello socialdemocratico, che sommarono fra loro 468 seggi nella sessione costitutiva del Parlamento europeo del 2004, scesi a 449 nel 2009, ulteriormente calati a 412 nel 2014, fino al drastico crollo a 332 a seguito delle elezioni del 2019; di contro, le forze eurocritiche ed euroscettiche contavano su appena 48 seggi nel Parlamento uscente del 2004, mentre in quello costituendo del 2019 saranno 176³. Ciononostante, non pare scorgersi all'orizzonte alcuna ipotesi di superamento di questo *deficit* democratico e gli unici spazi oggetto di ampliamento paiono gli istituti di democrazia partecipativa, di certo lodevoli, ma costellati di percorsi secondari, tortuosi e spesso senza alcuno sbocco

¹ Sul punto, si rinvia a PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rass. parl.*, 2008, 925 s.: «[...] a partire dal 1979, data della prima elezione del PE a suffragio universale, i cittadini sono direttamente rappresentati nell'Unione, oltre che indirettamente attraverso i loro Governi riuniti nelle diverse formazioni consiliari. Ma appare evidente l'intento di rispondere [così] alle obiezioni sul *deficit* democratico affacciate con insistenza a partire dall'Atto Unico del 1986. Aumentando notevolmente il numero delle decisioni consiliari prese a maggioranza qualificata, l'Atto Unico rendeva corrispondentemente plausibile il rischio di violazione del principio maggioritario a livello nazionale. Da allora, il numero delle decisioni a maggioranza è ulteriormente cresciuto, fino a diventare la regola col Trattato di riforma, salve limitate eccezioni; e lo stesso può dirsi per gli atti legislativi da adottarsi con la procedura di codecisione fra Consiglio e PE [...]».

² Da ultimo, il Trattato di Lisbona – entrato in vigore nel 2009 – ha rafforzato i poteri legislativi e di controllo del Parlamento europeo. L'Aula ha acquisito un'influenza più incisiva nella nomina della Commissione e del suo Presidente, ha beneficiato dell'estensione degli ambiti di intervento legislativo, ha ottenuto il diritto di veto sugli accordi internazionali e, infine, ha l'ultima parola sulla totalità del bilancio annuale dell'Unione europea.

³ Per una consultazione completa, si veda il portale del Parlamento europeo dedicato alle elezioni <https://risultati-elezioni.eu/>.

risolutivo laddove esiste uno sbilanciamento decisionale in favore di organi con legittimazione elettorale indiretta.

2. Vecchia e nuova iniziativa dei cittadini europei

Tra le novità dell'ultimo decennio si osserva l'iniziativa dei cittadini europei (ICE), *chance* per gli elettori di proporre alla Commissione una iniziativa legislativa ai sensi dall'articolo 11, paragrafo 4, del Trattato sull'Unione europea (TUE) e dell'articolo 24, paragrafo 1, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁴. Quanto al potere di iniziativa, i cittadini europei sono stati in tal modo parificati agli eletti presso l'Aula di Strasburgo che vive la paradossale situazione di rappresentare l'unico Parlamento al mondo nel quale è facoltà dei componenti sollecitare, ma non avviare, l'*iter legis*.

Dall'approvazione della disciplina regolamentare nel febbraio 2011⁵ e successiva entrata in vigore nell'aprile 2012, l'istituto consente ai cittadini dei Paesi membri dell'Unione europea di proporre integrazioni o modifiche legislative negli ambiti di competenza della Commissione. Opportunamente costituiti in comitato, i promotori della iniziativa devono designare un rappresentante e un supplente quali referenti per le istituzioni europee. Successivamente, l'indicazione dell'oggetto e degli obiettivi deve essere contenuta nella richiesta di registrazione inoltrata alla Commissione. Occorrono non meno di un milione di "dichiarazioni di sostegno" di cittadini dell'Unione europea, rispettando le soglie minime individuate per ciascun

⁴ Nel merito, si segnala ALLEGRI, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei e la democrazia partecipativa nell'Unione europea: prime riflessioni*, in *Federalismi.it*, 23, 2010, 10: «Il "prendere sul serio" l'affermazione di un nuovo diritto di iniziativa delle cittadinianze d'Europa ha a che fare con il *principio speranza* di pensare nuovamente lo spazio europeo come una dimensione della civilizzazione giuridica e politica di un Continente, nel pieno di una crisi plebiscitaria e populistica degli istituti tradizionali della democrazia rappresentativa al livello statuale-nazionale; dinanzi alla pericolosa intolleranza che i partiti tradizionalisti-autoritari-nazionalisti continuano a favorire in una diffidente opinione pubblica europea, spesso ridotta all'afonia, lasciata in solitudine e quasi sempre impaurita, perché impoverita di tutto: istruzione, salute, libertà, sicurezza, dignità».

⁵ Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini (GU L 65 dell'11.3.2011), integrato dal Regolamento di esecuzione (UE) n. 1179/2011 della Commissione, del 17 novembre 2011, che fissa le specifiche tecniche per i sistemi di raccolta elettronica a norma del regolamento (UE) n. 211/2011 (GU L 301 del 18.11.2011).

Paese⁶, affinché una iniziativa possa giungere sul tavolo dei commissari europei; i sottoscrittori devono essere residenti in almeno sette diversi Stati membri e in possesso dell'età ritenuta idonea per votare. La raccolta delle dichiarazioni di sostegno può avvenire sia mediante l'utilizzo di moduli cartacei, sia attraverso la certificazione di firme elettroniche, effettuata dalle autorità individuate da ciascuno Stato⁷. Qualora siano stati soddisfatti tutti i requisiti richiesti, la proposta è presentata alla Commissione attraverso un incontro fra i referenti del comitato promotore e uno o più commissari. In seguito, i proponenti sono invitati a un'audizione pubblica del Parlamento europeo, quale momento prodromico all'adozione di una comunicazione della Commissione in cui sono esposte le azioni da intraprendere o le motivazioni per cui non esiste la volontà di dare seguito alla iniziativa.

Prima che la composizione del Parlamento venisse rinnovata tra lo scorso 23 e 26 maggio, le iniziative aperte alla firma erano quindici, denotando un segnale di non trascurabile vitalità dello strumento⁸. Tuttavia, se si ha cura di filtrare le proposte effettivamente sottoposte alla Commissione dal 2011 in avanti, ci si accorge che sono state solamente quattro le iniziative che hanno soddisfatto tutti i requisiti; di contro, quindici iniziative sono state ritirate, ventisei non hanno riscontrato un sostegno sufficiente e ventuno sono state oggetto di rifiuto da parte della Commissione. Nel dettaglio, però, un'attenta lettura del seguito dato alle quattro proposte evidenzia come nessuna di queste abbia prodotto la legislazione auspicata, dato che non esiste alcun obbligo in tal senso in capo ai commissari europei.

Sull'onda di una crescente attenzione verso il tema dell'acqua quale bene comune, la prima iniziativa dei cittadini europei che ha raggiunto la Commissione è stata "*Right2Water*" nel 2012. Sei anni dopo i primi risultati: la Commissione ha adottato una proposta di revisione della direttiva sull'acqua potabile che prevede il miglioramento dell'accesso all'acqua, in particolare per i gruppi più vulnerabili e marginali. La Commissione ha annunciato nei programmi di lavoro 2017 e 2018 la presentazione di una

⁶ Il numero minimo di firmatari per Stato membro, applicabile alle iniziative registrate a partire dal 1° luglio 2014, si ricava moltiplicando per 750 il numero dei seggi assegnati nel Parlamento europeo: per l'Italia è pari a 54.750 firmatari.

⁷ L'Italia, quanto alla verifica e alla certificazione delle dichiarazioni di sostegno, ha dato attuazione alla norma prevista dal Regolamento UE 211/2011 con il d.P.R. 193/2012. Il Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno è incaricato di eseguire il conteggio delle dichiarazioni di sostegno, della loro autenticità e della completezza dei dati del sottoscrittore.

⁸ Per un riscontro esauriente, si veda la pagina del sito della Commissione europea <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/?lg=it>.

proposta legislativa sui requisiti minimi di qualità delle acque riutilizzate destinate all'irrigazione dei campi e al ravvenamento delle falde acquifere. Al termine del mandato, però, le promesse non si sono tradotte in alcunché.

Il numero di firme richiesto è stato raggiunto di nuovo nel 2012 anche dalla proposta italiana “Uno di noi”, finalizzata a richiedere una legislazione atta a tutelare il diritto alla vita del nascituro, nonché all'integrità di ogni essere umano fin dal suo concepimento. In tale occasione, la Commissione – adottando una comunicazione nel 2014 – ha spiegato di non voler presentare alcuna proposta legislativa, dato che gli Stati membri e il Parlamento europeo avevano recentemente discusso e deciso la politica in merito. Più probabilmente, una via d'uscita di fronte al più classico dei “temi etici” sul quale si stagliano tutte le difficoltà di fornire una sola risposta continentale.

L'evidente effetto-novità dello strumento ha trainato, sempre nel 2012, pure l'iniziativa “*Stop Vivisection*” che è riuscita a ottenere le firme per richiedere l'eliminazione della sperimentazione animale nell'Unione europea. La Commissione ha promosso l'organizzazione di una conferenza che si è tenuta il 6 e 7 dicembre 2016 a Bruxelles per coinvolgere la comunità scientifica e gli operatori del settore in un dibattito su come sfruttare i progressi nella ricerca per la definizione di approcci scientificamente validi che non prevedano l'uso di animali; nel corso della conferenza, la stessa Commissione ha evidenziato in una relazione i progressi compiuti nell'attuazione delle azioni intraprese, tra cui – tuttavia – non è presente alcun atto legislativo.

Dopo una serie di iniziative fallite, nel 2017 lo strumento è servito per proporre l'introduzione del divieto di utilizzo del glifosato, riformare la procedura di approvazione dei pesticidi e fissare obiettivi obbligatori per la riduzione del loro utilizzo. Relativamente al divieto dei diserbanti a base di glifosato, la Commissione ha concluso che non sussistono motivi giuridici o scientifici che giustifichino il divieto e, pertanto, non presenterà una proposta legislativa in tal senso. Per garantire che la valutazione scientifica dei pesticidi si basi unicamente su studi commissionati da autorità pubbliche competenti, anziché da privati in conflitto di interessi, la Commissione si è impegnata a presentare una proposta legislativa per migliorare la trasparenza delle valutazioni scientifiche, la qualità e l'indipendenza degli studi che costituiscono la base delle valutazioni effettuate dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA). Quanto alla fissazione di obiettivi obbligatori per la riduzione dell'uso di pesticidi nell'UE, la Commissione ha espresso l'intenzione di concentrarsi sull'attuazione della direttiva sull'uso sostenibile dei pesticidi, impegnandosi a riesaminare la situazione in futuro. Nonostante

la volontà di perseguire questi tre obiettivi, la Commissione non ha prodotto alcuna iniziativa.

Dunque, ad oggi non esiste legislazione sorta direttamente dall'impulso della ICE che, proprio per questo, si appresta a essere oggetto di un rinnovato regolamento che entrerà in vigore dal prossimo 1° gennaio 2020. La volontà di procedere a una modifica è scaturita proprio in seguito alla relazione sullo stato di applicazione del regolamento (UE) n. 211/2011 e del regolamento di esecuzione (UE) n. 1179/2011⁹, laddove la Commissione si era impegnata ad analizzare ulteriormente l'impatto dello strumento della iniziativa dei cittadini europei e a migliorarne il funzionamento, anche su spinta della risoluzione del Parlamento europeo del 28 ottobre 2015¹⁰. Si è pertanto aperta una fase di revisione che ha coinvolto il Mediatore europeo, il Comitato europeo delle Regioni, il Comitato economico e sociale europeo, il Parlamento europeo, il Consiglio dell'UE e la Commissione, giungendo nel dicembre 2018 alla formale adozione del nuovo regolamento da parte di Parlamento e Consiglio. Negli intenti, l'iniziativa dei cittadini europei dovrà essere più accessibile, meno onerosa, di più facile utilizzo per organizzatori e sostenitori, oltre che maggiormente monitorata. In particolare, gli Stati membri potranno fissare l'età minima per sostenere una iniziativa a 16 anni. L'ICE dovrà rientrare nelle aree di competenza della Commissione per essere esaminata, ma sarà lasciata l'opportunità di essere presa in considerazione anche se solo parzialmente in linea con queste. Una volta che una iniziativa sarà stata registrata, la Commissione dovrà rilasciare le sue conclusioni entro sei mesi dall'audizione pubblica dei promotori in Parlamento, dettagliando le azioni che intende realizzare con una spiegazione chiara e motivata della propria decisione. Esisterà un nuovo supporto digitale allo scopo di gestire l'*iter* dell'iniziativa e gli organizzatori riceveranno una prima comunicazione con le probabilità che la Commissione approvi la loro registrazione. Inoltre, la raccolta delle firme avverrà attraverso un servizio *online* gratuito, in una qualsiasi delle lingue ufficiali dell'UE, con la possibilità di scegliere la data di inizio della campagna e fornendo meno informazioni personali possibili ai sensi del GDPR¹¹. Il

⁹ Per maggiori approfondimenti, si veda il portale della Commissione europea <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/IT/1-2015-145-IT-F1-1.PDF>.

¹⁰ Per ulteriori informazioni, si veda il sito del Parlamento europeo http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0382_EN.pdf.

¹¹ Si tratta del *General Data Protection Regulation*, ovvero del Regolamento (UE) 2016/679 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento e alla libera circolazione dei dati personali che, a partire dal 25 maggio 2018, è applicato in tutti gli Stati membri.

programma di gestione via *web* permetterà di rimanere informati attraverso gli aggiornamenti sullo stato delle iniziative, sulle risposte fornite dalle istituzioni e per i cittadini sarà possibile scambiare opinioni tramite un *forum online*. Infine, agli organizzatori della iniziativa sarà richiesta la massima trasparenza attraverso la pubblicazione di tutte le informazioni sui singoli finanziamenti ricevuti, qualora il contributo superi i cinquecento euro; tuttavia, nessun finanziamento pubblico è stato previsto a sostegno del Comitato, nemmeno al raggiungimento di un numero minimo di dichiarazioni di sostegno, rappresentando così un forte ostacolo per l'efficacia dello strumento.

3. Il referendum propositivo all'orizzonte

Sul piano interno, si è recentemente assistito a un corposo tentativo di revisione della Costituzione, contenuto nella legge costituzionale approvata dal Parlamento italiano il 12 aprile 2016. Il tentativo di mutare il bicameralismo paritario è fallito nell'ambito del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016 al cui esito favorevole il Governo aveva legato la sua permanenza in carica. In virtù di tale considerazione, è senz'altro possibile affermare come questa bocciatura non rappresenti solo un rifiuto maggioritario dell'elettorato di una revisione della Carta, ma anche un giudizio negativo sull'esecutivo che si era intestato la "Grande riforma". Pertanto, esiste con ragionevole certezza un elettorato disposto ad assecondare riforme che forniscano nuova linfa alle istituzioni democratiche, ma a condizione che muti l'approccio alla revisione.

Il piano delle riforme istituzionali presentato dal Ministro Fraccaro all'esordio della XVIII Legislatura sembra raccogliere l'invito a procedere con riforme puntuali e ponderate, in luogo di profonde innovazioni di sistema che non potranno di certo essere perseguite. La scelta metodologica di intervento, pertanto, è ricaduta su quella «microchirurgia costituzionale¹²» che rappresenta una tecnica in antitesi a quella adoperata per i progetti di «riforme napoleoniche di Berlusconi (2005) e Renzi (2016) [...] e già questa è una cautela contro nuove Waterloo¹³». A differenza del Parlamento europeo, infatti, quello italiano non vede scaturire le sue difficoltà «da un

¹² REGASTO, *Prime osservazioni sulle prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Astrid Rassegna*, n. 14, 2018, 1.

¹³ AINIS, *Referendum meglio tardi che mai*, in *L'Espresso*, 27 gennaio 2019.

deficit di governabilità per eccesso di rappresentanza, ma da un difetto di rappresentatività e di capacità decisionale del Parlamento¹⁴».

La revisione di maggiore rilevanza non è, dunque, un intervento sulle dinamiche della democrazia deliberativa, quanto un ulteriore strumento di democrazia partecipativa: il *referendum* propositivo. Comparabile alla *initiative*¹⁵, rappresenta una nuova specie di un *genus* già noto e si prefigge la finalità di garantire, al sempre più disaffezionato elettore, la certezza di «un esito positivo o negativo, [che] comunque non possa concludersi con il sostanziale *non liquet*¹⁶». Entro diciotto mesi dalla presentazione da parte di almeno cinquecentomila elettori di una proposta di legge, il Parlamento sarà indotto ad approvare un testo poiché, qualora ignorasse il progetto o approvasse una versione difforme e non condivisa dal comitato referendario, si aprirebbero le porte per un'inevitabile consultazione popolare. Opportuno è risultato l'intervento dell'Aula per escludere il voto popolare sia sulla controproposta parlamentare, sia nel caso di modifiche parlamentari meramente formali¹⁷, attraverso l'individuazione di un organo terzo¹⁸ che possa scongiurare un *referendum* nel caso di un *idem sentire*. Dunque, si tratterebbe di una «nuova forma di legislazione popolare non limitata ad un atto unidirezionale, di legislazione negativa¹⁹», affrancandosi così dal *referendum* abrogativo, ma approssimandosi a quest'ultimo quanto all'estensione all'intera Carta dei parametri del controllo preventivo di costituzionalità²⁰ e quanto al numero di firme richieste. Ulteriore compito

¹⁴ LIBERTINI, *Sulle nuove proposte governative di riforme costituzionali*, in *Astrid Rassegna*, n. 13, 2018, 1.

¹⁵ In proposito, si richiama MORRONE, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in *Federalismi.it*, 23/2018, 4: «Il modello è quello della *initiative*: è (a) indiretta, perché la proposta popolare non è direttamente sottoposta al voto del corpo elettorale, dato il *referendum* popolare non è immediato, ma subordinato al previo esame e al voto delle camere dell'*initiative*; b) popolare, perché l'*iniziativa* è esclusivamente di una frazione del corpo elettorale, costituito in comitato promotore: è quest'ultimo che forma il contenuto della proposta di legge; c) propositiva, perché l'*iniziativa* è volta a *creare nuovo diritto*».

¹⁶ BIN, *Poche cose, poco utili (in margine al programma di riforme costituzionali nella XVIII legislatura)*, in *Astrid Rassegna*, n. 15, 2018, 3.

¹⁷ Si veda l'emendamento 1.901 Commissione.

¹⁸ Si veda il subemendamento 0.1.900.16 riformulato On. Migliore (Partito Democratico).

¹⁹ DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3, 2018, 595.

²⁰ Si veda l'emendamento 1.901 Commissione.

per la Corte costituzionale sarebbe quello di verificare, già al raggiungimento delle duecentomila firme, l'ammissibilità del quesito²¹.

Su questa proposta si è innestato un ampio dibattito per l'iniziale assenza di un *quorum* strutturale che, nelle intenzioni dei proponenti, sarebbe dovuto essere abrogato *tout court*. Pur riconoscendo adeguata la necessità di modifica del *quorum*, desta perplessità il suo totale venir meno e in molti si sono spinti a ipotizzarne un abbassamento (ad esempio 35-40% degli elettori²²) che consideri un'astensione fisiologica senza però sterilizzarne gli effetti. Stante la creazione in seno alla maggioranza parlamentare di una divisione sul punto, si è accettata la soluzione – prospettata dall'opposizione in Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati²³ – di introdurre un “*quorum* approvativo” pari a un quarto degli aventi diritto. Ben avrebbe potuto il Partito Democratico, autore della proposta emendativa in oggetto, rispolverare quanto approvato nella XVII Legislatura all'interno della riforma costituzionale: la proposta soggetta a *referendum* sarebbe stata approvata qualora avesse partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto o, se avanzata da ottocentomila elettori, sarebbe stata sufficiente la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati, stante il raggiungimento della maggioranza dei voti validamente espressi. Ciò avrebbe indubbiamente legato la soglia – piuttosto che a una cifra della quale non si conosce la *ratio* – a un criterio oggettivo, mantenendo tuttavia il *quorum* strutturale per i quesiti sostenuti da un numero di firme compreso tra cinquecento e ottocentomila: una sorta di *referendum* a «geometria variabile²⁴». Una mera riduzione, in luogo di una coscienziosa rimodulazione, continuerà perciò a dar spazio al «partito dell'astensione²⁵», mediante la facoltà di plurimi richiami a disertare le urne, «una minoranza organizzata [potrà ancora] impedire alla maggioranza del corpo elettorale di decidere²⁶».

²¹ Si vedano gli emendamenti 1.173 e 1.175 On. Speranza (Liberi e Uguali), 1.184 On. Giorgis (Partito Democratico) e 1.185 On. Lucaselli (Fratelli d'Italia).

²² PASSIGLI, *Le proposte di riforma del governo Conte: luci ed ombre*, in *Astrid Rassegna*, n. 14, 2018, 5.

²³ Si veda l'emendamento 1.215 On. Ceccanti (Partito Democratico).

²⁴ COSTANZO, *Quale partecipazione popolare nel d.d.l. di riforma costituzionale (c.d. Renzi-Boschi)*, in COSTANZO, GIOVANNELLI, TRUCCO (a cura di), *Forum sul d.d.l. costituzionale “Renzi-Boschi”. Dieci studiosi a confronto*, Torino, 2015, 19.

²⁵ PINELLI, *Considerazioni sulle proposte di riforme costituzionali nella XVIII Legislatura*, in *Astrid Rassegna*, n. 14, 2018, 4.

²⁶ MORRONE, *L'invito a disertare le urne, tra storia, costituzione e regole di correttezza costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 597.

Inopportuna sembra la scelta di ampliare il contenuto essenziale dell'articolo 71, all'opposto sarebbe stata più in linea con lo stile della Carta una formulazione di principio che rimandasse una compiuta disciplina a una legge ordinaria rinforzata, con l'integrazione regolamentare di taluni aspetti²⁷. Se non altro, è stato raccolto l'invito delle minoranze a prevedere la maggioranza assoluta per l'approvazione della legge attuativa del nuovo art. 71 Cost.²⁸, la quale disciplinerà – tra le diverse questioni – anche la previsione di un numero massimo di proposte popolari da sottoporre all'esame delle Camere²⁹, la garanzia di un'uguale conoscibilità delle soluzioni in campo³⁰ e, sembra d'obbligo immaginarlo, l'esercizio del potere di rinvio del Presidente della Repubblica in rapporto a questo nuovo strumento partecipativo.

Se da una parte la Corte potrebbe cogliere nell'introduzione del *referendum* propositivo un'occasione per «costruire un modello [per l'] ammissibilità di quesiti “manipolativi” [...] riportando quello abrogativo nell'ambito del suo originario significato³¹», d'altra parte questa modifica dell'istituto referendario pone un rischio colto da diverse forze politiche e da gran parte della dottrina, ossia che una necessaria rivitalizzazione degli strumenti di democrazia partecipativa possa sferrare un «colpo mortale³²» alla democrazia rappresentativa: un modello decisionale oscillante tra due soluzioni alternative estreme, nel rifiuto del terreno intermedio di un Parlamento quale luogo della sintesi. Tuttavia, non sembrano realistiche le ipotesi avanzate nella discussione in Assemblea in ordine al timore che con questa revisione «saranno proprio le *lobby* organizzate che riusciranno a trarne dei vantaggi³³», per quanto tale asserzione possa essere supportata da un confronto con il metodo californiano³⁴. È da rilevare, infatti, che oltreoceano esiste una regolamentazione in grado di garantire il massimo livello di trasparenza dei portatori di interessi e pertanto il paragone non

²⁷ A suffragare tale ipotesi, BIN, *Op. cit. supra*, par. 2: «La cosa migliore sarebbe affidare a una legge ordinaria rinforzata (secondo il modello dell'art. 116.3 e 81.6 Cost.) la disciplina esatta del procedimento, lasciando ai regolamenti parlamentari di disciplinare solo i particolari procedurali».

²⁸ Si veda l'emendamento 1.249 On. Ceccanti (Partito Democratico).

²⁹ Si veda l'emendamento 1.903 Commissione.

³⁰ Si veda il subemendamento 0.1.900.51 riformulato On. Ceccanti (Partito Democratico).

³¹ REGASTO, *Op. cit.*, par. 2.

³² G. L. CONTI, *Il futuro dell'archeologia*, cit., par. 2.

³³ Milanato (Forza Italia), *Resoconto stenografico della seduta del 16 gennaio 2019*, XVIII Legislatura, 26.

³⁴ Ceconi (Misto), *Resoconto stenografico della seduta del 16 gennaio 2019*, XVIII Legislatura, 24.

sembra pertinente; l'idea che delle strutture che cercano in ogni modo di celare la loro presenza possano palesarsi in una lunga e dispendiosa raccolta firme, pare non molto aderente alla realtà.

Nell'attesa della doppia delibera conforme delle Camere, questo strumento "non negoziabile" per i membri del Parlamento somiglia molto a un'*extrema ratio* attraverso la quale porre con le spalle al muro quei rappresentanti del popolo che, dall'esordio dell'epoca repubblicana, hanno lasciato pressoché prive di interlocuzione le istanze provenienti dal popolo³⁵: in caso di approvazione definitiva, «l'unica cosa che il Parlamento non potrebbe fare è mettere nel cassetto e ignorare l'iniziativa popolare³⁶».

4. Un malcelato plebiscito?

Sempre sul piano interno, è possibile individuare nel regionalismo differenziato – così come delineato dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione – il principale fronte verso il quale si è recentemente espressa una partecipazione democratica proveniente da dimensioni territoriali desiderose di essere coinvolte nel *decision-making process*. Infatti, la Lombardia e il Veneto, seguite poi dall'Emilia Romagna, sono state le prime Regioni in Italia a richiedere, pur in modo assai differente fra loro, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

L'Emilia Romagna ha intrapreso il percorso senza previamente consultare i propri abitanti, ma con l'approvazione da parte della Giunta regionale del documento di indirizzo del 28 agosto 2017, a cui è seguita la risoluzione n. 5321 del Consiglio regionale recante «Avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'Intesa con il Governo per il conseguimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione». Diversamente, Lombardia e Veneto hanno svolto una consultazione popolare al fine di conoscere l'opinione dell'elettorato in merito alla richiesta di regionalismo differenziato, scegliendo di percorrere una strada all'apparenza maggiormente partecipata. Del resto, l'art. 52, comma 1, dello Statuto lombardo prevede la possibilità per il Consiglio regionale di deliberare, a maggioranza dei due terzi dei componenti, «l'indizione di referendum consultivi su questioni di interesse regionale, o su provvedimenti interessanti

³⁵ Per un'analisi sul tema, si veda OpenBlog, *Leggi di iniziative popolare, dimenticate dalla nostra politica*, in *Blog.openpolis.it*, 31 ottobre 2014.

³⁶ ONIDA, *Timori eccessivi sul referendum propositivo?*, in *Astrid Rassegna*, n. 2, 2019, 3.

popolazioni determinate»; ancor più, in conformità all'art. 25, comma 1, della legge regionale 28 aprile 1983, n. 34, l'Assemblea legislativa lombarda può indire *referendum* consultivi «prima di procedere all'emanazione di provvedimenti di sua competenza». L'art. 27, primo comma, dello Statuto veneto stabilisce la medesima possibilità per il Consiglio di «deliberare l'indizione di referendum consultivi delle popolazioni interessate su provvedimenti o proposte di provvedimenti di competenza del Consiglio».

Il caso della Regione Veneto, pur presentando un identico ricorso al *referendum*, si affranca dalle modalità con le quali è stata proposta la consultazione in Lombardia. Sebbene la legge statutaria veneta non prevede un'espressa procedura per la richiesta della c.d. *autonomia differenziata*, l'art. 33 pare delineare la necessità di un pronunciamento da parte del Consiglio, in quanto si prevede che esso deliberi *ex lett. q)* «su ogni altro provvedimento per il quale la Costituzione, lo Statuto o la legge stabiliscono la generica attribuzione alla Regione», nonché formuli *ex lett. r)* «atti d'indirizzo generale al Presidente della Giunta e alla Giunta sulle questioni di rilevante interesse per la comunità regionale o per quanto attiene ai rapporti con l'Unione europea, lo Stato, le Regioni e gli enti locali». Attraverso le leggi regionali 19 giugno 2014, nn. 15 e 16, in Veneto è giunto a compimento quel percorso finalizzato alla ricerca di autonomia e indipendenza dallo Stato, ma con previa richiesta agli abitanti di pronunciarsi in merito. Pertanto, il quesito presente nella l.r. 16/2014 recitava: «Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Sì o No?», ma nell'evidente contrasto con il principio di unità e di indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost., la legge regionale è stata dichiarata incostituzionale dalla sent. n. 118 del 2015. Ciononostante, un soggetto privato – riconducibile a comitati secessionisti – ha sottoposto il quesito bocciato a tutti i veneti attraverso il *web*, contribuendo di tal guisa a ingenerare nell'elettorato una coacervo di falsi convincimenti³⁷. Nella medesima pronuncia, però, la Corte ha sottoposto al suo giudizio anche quel «ventaglio di quesiti sull'autonomia³⁸» individuabili nell'altra deliberazione,

³⁷ Codesta situazione, secondo PIETRANGELO, *Qualche riflessione sui metodi della consultazione popolare al tempo di Internet, a margine dei referendum consultivi veneti su indipendenza e autonomia*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2015, 6: «può aver tratto in errore i veneti, inducendoli a ritenere vincolante (anche solo politicamente) per gli amministratori pubblici l'esito della consultazione online».

³⁸ TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 2015, 1143.

la l.r. 15/2014, ammettendo quello relativo alla richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia³⁹.

Così, il 22 ottobre 2017 si sono tenuti i due *referendum* consultivi che hanno registrato un'affluenza pari al 38,2% in Lombardia, con una vittoria dei sì del 96%, e al 57,2% in Veneto, superando così il *quorum* previsto, nonché registrando una prevalenza pressoché totale della risposta affermativa al quesito.

Le consultazioni popolari in ordine a ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sull'asse lombardo-veneto hanno realizzato il paventato rischio di strumentalizzazione politica connesso a un istituto di partecipazione democratica quale è il *referendum* consultivo⁴⁰. Qualora la natura della consultazione risultasse un'invocazione plebiscitaria, infatti, essa si porrebbe al di fuori del nostro ordinamento, poiché l'elettorato sarebbe chiamato ad alimentare un consenso – già largamente maggioritario – al solo fine di celebrarne l'entità⁴¹. L'inclinazione populista del *referendum* è evidente nella comunicazione atta a veicolare richieste politiche autonomistiche mediante un "appello al popolo" operato nei confronti di elettori trattati alla stregua di abitanti di un territorio alla ricerca

³⁹ In riferimento alla pronuncia, SANTINELLO, *Verso l'autonomia differenziata della Regione Veneto: dal referendum alla firma della pre-intesa con il Governo*, in *Le Regioni*, 2017, 1192 s.: «Ci sembra che, più che dimostrare «apertura culturale», la Corte abbia voluto semplicemente ribadire che la Regione può prevedere *referendum* consultivi riguardanti anche «ambiti che superano i confini delle materie e del territorio regionale, fino ad intrecciarsi con la dimensione nazionale», ma senza tuttavia poter assumere iniziative «libere nella forma o eccedenti i limiti stabiliti in virtù di previsioni costituzionali» (la Corte rinvia infatti alle sentenze n. 496 del 2000, n. 470 del 1992, n. 256 del 1989, con le quali aveva bocciato iniziative di consultazione popolare della Regione Veneto volte a «condizionare scelte discrezionali affidate alla esclusiva competenza di organi centrali dello Stato» o addirittura «orientat[e] contro la Costituzione vigente»).

⁴⁰ Inequivocabilmente, il Presidente del Veneto Zaia nel comunicato stampa n. 601 del 21/04/2017: «Per il Veneto questa data ha un'importanza del tutto particolare perché è una data simbolo, in quanto andremo al voto esattamente 151 anni dopo il plebiscito con cui la nostra Regione fu annessa al Regno d'Italia. Noi speriamo che il nostro *referendum* si trasformi nella risposta corale dei veneti a quel plebiscito del 1866 e che il Veneto voti compatto, dichiarando anzitutto e soprattutto la propria autonomia e la sua storica e genetica voglia di autodeterminazione».

⁴¹ Nella vasta letteratura, così CHIAPPETTI, voce *Plebiscito*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Milano, 1983, 953 s.: «L'esame dei casi di concreta sperimentazione del plebiscito prova che la sua attivazione, appunto in quanto non prevista da disposizioni costituzionali, scaturisce in genere da decisioni arbitrarie degli organi di governo che stabiliscono *ad libitum* di «sentire» il popolo su determinazioni che essi intendono adottare o hanno già adottato. È questa peculiarità che rivela la complessa se non anche contraddittoria matrice dell'atto plebiscitario».

della propria indipendenza. Essendo tutto ciò estraneo al nostro sistema giuridico, l'operazione referendaria si riduce a mostrare con evidenza il concetto del «primato incondizionato della *ratio populi* sulla *voluntas legislatoris*⁴²». Queste argomentazioni assumono ancor più valore in Lombardia e in Veneto, laddove i Presidenti delle Giunte risultano sostenuti da maggioranze politiche apertamente favorevoli all'accrescimento dell'autonomia regionale per effetto di un consolidato orientamento elettorale che vede gli stessi partiti saldamente al governo di queste Regioni senza alcuna interruzione da oltre vent'anni⁴³.

Di certo, i risultati netti della doppia consultazione popolare potranno rafforzare il potere contrattuale degli esponenti delle Giunte regionali impegnati nella trattativa con lo Stato centrale, in particolare nel caso in cui – come accaduto nella XVII Legislatura – il colore politico degli amministratori regionali non corrispondesse, in tutto o in parte, con quello dell'esecutivo⁴⁴. Ciò a ulteriore evidenza di un utilizzo obliquo dello strumento referendario, la cui volontà conoscitiva dell'opinione dell'elettorato ha avuto uno spazio ridotto se non pressoché assente.

5. Conclusioni

Dalla analisi multilivello che ho voluto proporre, può evincersi che – pur nella limitatezza delle ipotesi affrontate – il coinvolgimento dell'elettorato attraverso i molteplici strumenti della democrazia diretta e partecipativa può rappresentare una spinta propulsiva atta a fornire quella vitalità che la democrazia deliberativa sembra aver smarrito nell'attuale crisi del parlamentarismo. Tuttavia, in questa condizione di difficoltà democratica, è insito il rischio di giungere a una via d'uscita tale da alterare l'apporto

⁴² MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2017, 3.

⁴³ La coalizione di centro-destra rappresenta storicamente la maggioranza in Lombardia per effetto delle Giunte Arrigoni (Lega Nord) dal 1994 al 1995, Formigoni (Forza Italia) dal 1995 al 2013, Maroni (Lega Nord) dal 2013 al 2018 e Fontana (Lega Nord) dal 2018 ad oggi; in Veneto attraverso le Giunte Galan (Forza Italia) dal 1995 al 2010 e Zaia (Lega Nord) dal 2010 ad oggi.

⁴⁴ A dimostrazione di quanto affermato, la dichiarazione del Presidente della Giunta regionale lombarda Maroni durante la conferenza stampa convocata all'indomani dell'esito del voto: «Punterò ad avere tutte le competenze dell'Articolo 117, ad avere le risorse connesse ma anche il riconoscimento della Lombardia come Regione speciale. Partiamo martedì in Consiglio regionale con il mio intervento che farà partire la discussione della mozione, nel frattempo convocheremo tutti gli *stakeholder*».

virtuoso della democrazia “dal basso” nei confronti della deliberazione “dall’alto”, sterilizzando gli effetti di una partecipazione democratica o – all’opposto – strumentalizzandone il valore.

L’iniziativa dei cittadini europei è di certo un megafono utile per le voci che nel Continente vogliono coalizzarsi attorno a una richiesta, con il limite, però, di non riuscire ancora a produrre risultati effettivi. Il nuovo regolamento che entrerà in vigore il prossimo anno potrà senz’altro rappresentare un’opportunità per lo strumento, ma di certo non colmerà alcun *deficit* di legittimazione democratica malgrado il noto contenuto dell’articolo 10 del TUE che stabilisce come: «*il funzionamento dell’Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa*».

Nell’ambito dei nostri confini, non si possono di certo assecondare gli allarmi per l’ipotesi di introduzione del *referendum* propositivo, ma il Parlamento deve continuare a essere il luogo della mediazione e del compromesso politico, dotato di una visione di insieme da differenti punti di vista. Dotare di nuova linfa gli istituti di democrazia partecipativa rappresenterebbe un “cavallo di Troia” per la democrazia rappresentativa – sotto il cui edificio taluni ravvisano «una bomba ad orologeria⁴⁵» – solo nel caso in cui il *referendum* non fosse considerato alla stregua di un «fattore eccezionale di correzione e integrazione del sistema⁴⁶». Infine, il *referendum* consultivo, se non alterato da finalità elettorali, può rappresentare un’occasione di ascolto proficuo delle istanze territoriali⁴⁷. Tuttavia, l’indizione dei due *referendum* presi a modello è stata deliberata da Consigli regionali le cui maggioranze erano già da tempo profondamente convinte delle loro decisioni, ma che hanno ritenuto opportuno «un ricorso al popolo che scende dall’alto tingendosi, per questo fatto stesso, di una coloritura plebiscitaria⁴⁸».

⁴⁵ LIPPOLIS, *Luci ed ombre nella riforma costituzionale di Fraccaro*, in *Formiche.net*, 9 febbraio 2019.

⁴⁶ DE FIORES, *Ragioni e virtù del quorum di partecipazione nel referendum abrogativo*, in *Pol. dir.*, 2000, 474.

⁴⁷ In tal senso, già UBERTI, in *Atti Ass. Cost. - II Sottocomm.*, 17 gennaio 1947, 819: «la facoltà concessa al popolo di esprimere il suo pensiero su determinati problemi amministrativi è di importanza radicale, specialmente da che è stato abolito il controllo di merito, controllo che sarebbe fatto dalle popolazioni stesse attraverso il *referendum*».

⁴⁸ BALBONI, *Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?*, in *Le Regioni*, 2001, 218.