

STUDI SENESI

CXXXI (III SERIE, LXVIII)

FASCICOLO 3



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SIENA
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
2019

COMITATO SCIENTIFICO

ANDREW ASHWORTH – EMANUELE CASTRUCCI – FLORIANA COLAO
GIOVANNI COSÌ – PETER DENLEY – ENRICO DICCIOTTI
LORENZO GAETA – DENIS GALLIGAN – MARTIN GEBAUER – ISABELLA LEONCINI
VALERIA PIERGIGLI – FRANCESCO PISTOLESI
JUANA PULGAR – VITTORIO SANTORO – GIULIANO SCARSELLI – GERALD SPINDLER
EMANUELE STOLFI

DIRETTORE

PAOLO NARDI

VICE – DIRETTORI

SONIA CARMIGNANI - STEFANO PAGLIANTINI

COMITATO DI REDAZIONE

GIANDOMENICO COMPORTI – ROBERTO GUERRINI – PAOLO NARDI
MARIA LUISA PADELLETTI – ANDREA PISANESCHI – STEFANIA PACCHI

SECRETARI DI REDAZIONE

RAFFAELLA BROGI – GIOVANNI COSSA – DARIO GUIDI
DOMENICO IARIA – ANTONELLO IULIANI – GIAN LUCA NAVONE

FASCICOLO 3

INDICE DEL FASCICOLO

AD MEMORIAM

- S. PIETRINI, In ricordo di Remo Martini pag. 371

MEMORIE

- A. BARBAGLI, Giuristi e fonti giuridiche nel Cinquecento ad Arezzo al tempo del rinnovamento dei suoi statuti..... » 375
- S. CARMIGNANI, L'“agricoltura contadina” nella legge Regione Toscana 21 marzo 2018, n. 21..... » 403
- G. COSÌ, Cittadini per scelta. Difendere le libertà dalla democrazia » 414
- P. NARDI, Pietro d'Ancharano e lo Studio generale di Siena (1386-1390) » 464

ATTI DEL CONVEGNO su “Nuove tendenze della democrazia partecipativa in Italia e in Irlanda/New Trends on Participatory Democracy in Italy and in Ireland” (Siena, 8 aprile 2019)

- O. DOYLE - R. WALSH, Participatory Democracy in Ireland: Citizens' Assemblies» 485
- S. CECCANTI, Il referendum propositivo in Italia: più problema che risorsa in un sistema già in crisi..... » 497
- S. RODRIGUEZ, Una democrazia rappresentativa in declino: le nuove sfide per gli Stati contemporanei. Riflessioni comparate..... » 505
- A. RIVIEZZO, Il posto della democrazia partecipativa..... » 525
- G. MILANI, Democrazia e partecipazione nelle regioni italiane: spunti di comparazione interna » 539
- M. PERINI, Crisi della rappresentanza e progetti di riforma per una maggiore “partecipazione” popolare (XVIII Legislatura) » 546
- E. LEHNER, *Popular Initiative* e responsabilità degli eletti: il fine giustifica i mezzi? » 561
- E. BINDI, La partecipazione ai procedimenti sanzionatori della Consob » 576

RASSEGNE DOCUMENTI DISCUSSIONI

- L. SENESI, Il Vaticano durante la seconda guerra mondiale visto attraverso le carte di Léon Bérard, ambasciatore francese presso la Santa Sede (1940-1944)..... » 593
- M. MORDINI, Il *corpus metallariorum* e la *licentia fodiendi* nella dottrina di diritto comune (secoli XIIex.-XVIin.): riflessioni in margine al *Tractatus super maleficiis* di Bonifacio Antelmi » 639

RECENSIONI

- Filippo Maria Renazzi. Università e cultura a Roma tra Settecento e Ottocento*, a cura di M.R. Di Simone, C. Frova, P. Alvazzi del Frate (P. MAFFEI) » 658
- Armando Sapori*, a cura di S. Moscadelli - M.A. Romani (E. MECACCI) » 660
- Abstracts*..... » 662

CRISI DELLA RAPPRESENTANZA E PROGETTI DI RIFORMA PER UNA MAGGIORE “PARTECIPAZIONE” POPOLARE (XVIII LEGISLATURA)

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Un ddl di riforma dell’iniziativa legislativa e del referendum popolare – 3. Alcune osservazioni critiche sull’istruttoria legislativa svolta – 4. Potenziali ripercussioni avverse del ddl

1. Premessa

Questo intervento intende esaminare una delle proposte di riforma costituzionale avanzate nel corso della XVIII Legislatura in tema di iniziativa legislativa popolare e referendum, al fine di trarre, anche con l’aiuto della comparazione, alcuni spunti a carattere generale.

Si tratta del ddl n. C-1173 (primo firmatario on. Francesco D’Uva), approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati nella seduta del 21 febbraio 2019, presentato al Senato il giorno successivo, dove ha assunto la numerazione S-1089 ed è stato assegnato alla prima Commissione permanente, ovviamente in sede referente, il 28 febbraio 2019¹.

Il ddl ha ad oggetto “*Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*” e tende a riformare alcuni articoli della Costituzione e di leggi costituzionali al fine di “*potenziare e rendere effettivi gli strumenti di democrazia diretta, in modo da sollecitare una più ampia e reale partecipazione dei cittadini alla vita politica*” (Relazione introduttiva al ddl C-1173, p. 1). In estrema sintesi, con il ddl si vorrebbe modificare: l’articolo 71, Cost., là dove si occupa di iniziativa legislativa popolare; l’articolo 75, Cost., con riferimento al quorum del referendum abrogativo; la legge costituzionale n. 1/1953, con riferimento al controllo preventivo di ammissibilità da parte della Corte costituzionale. La proposta di revisione costituzionale, infine, rinvia ad una legge ordinaria, da approvarsi a maggioranza qualificata, per la disciplina specifica di questa iniziativa popolare.

¹ Sul quale vd. di recente E. LEHNER, *Popular Initiative e responsabilità degli eletti: il fine giustifica i mezzi?*, in questo numero della *Rivista*; C. SALOI, *Il rafforzamento del potere di iniziativa legislativa popolare nel progetto revisione costituzionale A.C. n. 1173-A*, in “*Rivista AIC*” n. 3/2019, pp. 660 ss.

Alla fine di luglio 2019, la Commissione Affari costituzionali del Senato, nel corso di circa 15 sedute, risulta aver svolto l’esame referente e iniziato a votare gli emendamenti al testo, alcuni dei quali accolti.

2. Un ddl di riforma dell’iniziativa legislativa e del referendum popolare

La Relazione introduttiva al ddl C-1173 indica inequivocabilmente le ragioni – nel senso sia delle cause sia degli scopi – dell’intervento: la crisi della democrazia “rappresentativa” e il rafforzamento della democrazia “diretta”.

Si legge, infatti, che “*le istituzioni rappresentative in Italia e, più in generale, nelle democrazie moderne incontrano innumerevoli difficoltà nel rispondere ai bisogni e alle domande dei cittadini*”², con conseguente “*sfiducia*” da parte di questi ultimi verso le prime e conseguenziale disimpegno e disaffezione verso la politica.

La risposta – che offrono i firmatari della proposta e la Camera dei deputati, che la ha approvata in prima lettura – sta nel rafforzare la democrazia “diretta”, cui seguirà una più ampia e reale partecipazione dei cittadini alla vita politica.

Dalla Relazione introduttiva sembrano trasparire sia importanti certezze sia un mirabile *esprit de géométrie*. Quanto alle cause, data per assodata l’incapacità delle istituzioni rappresentative a rispondere ai bisogni e alle domande dei cittadini, la sfiducia che ne deriverebbe verso le prime si tradurrebbe in disimpegno e disaffezione verso la cosa pubblica. Chiara e matematica concatenazione di cause ed effetti. Così anche quanto alle soluzioni prospettate: potenziare gli strumenti normativi di democrazia diretta produrrà “*più ampia e reale partecipazione*” da parte del popolo, avvicinando “*così l’Italia alle esperienze di altri Paesi avanzati*”. Gli effetti di questa operazione si sostanzierebbero, pertanto, in maggiore partecipazione del popolo, maggiore trasparenza/conoscenza e, in definitiva, maggiore equità nella distribuzione del potere politico, cioè maggiore “democrazia”.

A dire il vero, anche altre proposte di riforma costituzionale – vertenti su questo tema, presentate nel corso della XVIII Legislatura e non a caso abbinata al ddl in esame³ – sembrano condividere la convinzione che la democrazia “diretta” – diciamo, una qualche forma di democrazia “diretta” – sia un’efficace soluzione alla crisi della rappresentanza e in grado, da un lato, di

² Camera dei deputati, XVIII Legislatura, ddl n. 1173, Relazione introduttiva, p. 1.

³ Si fa riferimento ai ddl nn. C-726, C-727, C-987 e C-1447.

rafforzare la partecipazione popolare e, dall'altro, di migliorare la *responsiveness* dell'apparato pubblico verso i bisogni e le domande dei cittadini⁴.

Gli strumenti così ipotizzati sono quelli tipici dell'ingegneria costituzionale, cui si giunge per ripetute astrazioni e attraverso una comparazione delle discipline normative di diversi paesi (principalmente la Svizzera e la California), la quale risulta quasi del tutto avulsa dalla prassi applicativa, dalla storia sociale e culturale dei paesi esaminati, dai fattori politici coinvolti. Una comparazione del *law in the book* che potrebbe forse comprendersi in un giurista, positivista puro *à l'ancienne*, ma che mal sembrerebbe conciliarsi con il ruolo politico e istituzionale di un legislatore.

Il ddl prevede, nella sua versione aggiornata, un'iniziativa legislativa popolare "qualificata", sottoscritta da 500.000 elettori, che introduce una procedura "rinforzata" la quale impone, al verificarsi di date condizioni, l'alternativa tra l'approvazione della stessa entro tempi prestabiliti (18 mesi) e una consultazione referendaria, avente ad oggetto la proposta originaria. In questo secondo caso e in ipotesi di reiezione della proposta referendaria, il progetto, così come modificato e approvato dal Parlamento, potrà essere suscettibile di promulgazione. Lo stesso ddl prevede la modifica dell'articolo 75, comma 4, Cost., nella parte in cui prevede il quorum di validità dei referendum, disponendo che esso sia, non già la maggioranza, bensì un quarto degli aventi diritto. Viene, infine, integrata la legge costituzionale n. 1/1953, attribuendo alla Corte costituzionale, da un lato, la competenza sull'ammissibilità sul referendum di cui al novellato art. 71, Cost., e, dall'altro, il controllo (preventivo) sulla proposta di legge, così come approvata dalle Camere a seguito dell'iniziativa popolare "qualificata", prima della promulgazione.

Prima di passare a svolgere alcune considerazioni critiche sul ddl approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura e ora all'esame del Senato, pare utile evidenziare un ulteriore presupposto che sembra ricavarsi da questa proposta di riforma costituzionale. Se si legge l'articolato del ddl S-1089, ma soprattutto la relazione introduttiva al ddl C-1173, pare trovar-

⁴ Ad esempio, nei ddl C-726 e 727 (On. Ceccanti e altri) si propone l'introduzione di "correttivi" alla democrazia rappresentativa al fine di migliorarla (vd. Relazioni introduttive); il ddl C-987 (On. Elisa Tripodi e altri) viene presentato "*al fine di valorizzare l'iniziativa popolare e con l'obiettivo di garantire tempi certi per l'esame delle relative proposte*" (vd. Relazione introduttiva); il ddl 1447 (On. Magi) "*si inserisce nel dibattito sul potenziamento e sull'integrazione degli strumenti di democrazia diretta previsti dal nostro ordinamento al fine di dare una risposta alla crescente domanda di partecipazione e di coinvolgimento da parte dei cittadini*" (vd. Relazione introduttiva).

si una nota narrazione che peraltro oggi va assolutamente per la maggiore e che, per semplificare in modo estremo, potremmo mettere così: il potere (politico) è cattivo, come dimostrano le “*tendenze spartitorie dei partiti; [la] creazione di privilegi a favore dei governanti; [l’]incremento degli apparati burocratici e [la] dipendenza dai gruppi d’interesse*”⁵; i cittadini (il popolo, la società civile o comunque si vogliono denominare i governati nel paradigma dello Stato contemporaneo) sono onesti e buoni⁶, anche se non sempre affidabili⁷, e desiderosi di conoscere/informarsi o, in alcune versioni, addirittura già pienamente informati grazie alla rete. In questa narrazione, cioè, si fa riferimento a un “*popolo già pronto ad agire come Minerva uscita dalla testa di Giove*”⁸.

3. Alcune osservazioni critiche sull’istruttoria legislativa svolta

Le osservazioni che si vanno a svolgere vorrebbe tener sempre presente, come chiara luce che illumina la strada del costituzionalismo, la convinzione che “*in constraining any system of government, and fixing the several checks and controls of the constitution, each man ought to be supposed a knave, and to have no other end, in all his actions, than private interest*”⁹ (enfasi aggiunta). Vale a dire che qualunque uomo, indipendentemente dalle sue condizioni e posizione sociale o politica – governante o governato che sia

⁵ Così ddl n. 1173, Relazione introduttiva, p. 2.

⁶ Tanto che solo loro, e non anche le “cattive” istituzioni rappresentative, “*credono nella democrazia intesa come arricchimento dell’individuo e come ricerca delle soluzioni più ampiamente condivise per le questioni pubbliche*”, vd. ddl n. C-1173, Relazione introduttiva, p. 1.

⁷ Tanto da prevedere uno stretto controllo di “ammissibilità”/“legittimità” da parte della Corte costituzionale e venendo a “costituzionalizzare” alcuni dei limiti “inventati” dalla stessa Corte a partire dalla sent. n. 16/78. In particolare, nel testo risultante dalle modifiche apportate in Commissione Affari costituzionali al Senato, la Corte costituzionale verrebbe a svolgere un ruolo assai incisivo di controllore su di una serie assai ampia di requisiti che debbono essere posseduti dall’iniziativa popolare o dalla proposta di legge approvata dalle Camere (e modificativa dell’iniziativa popolare): cfr. art. 3bis, l. cost. n. 1/1953 (emendamento 1.1000 presentato dal relatore e approvato dalla Commissione nella seduta n. 95 del 23 luglio 2019).

⁸ M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in “Rivista AIC” 2018, p. 380.

⁹ D. HUME, *On the independency of Parliament* (1741), in IDEM, *Essays, Moral, Political and Literary*, Oxford 1963, pp. 117 s.; in senso del tutto analogo, cfr. Publius/Madison, *Lettera n. 51*, in *The Federalist Papers*; J.S. MILL, *Considerations on representative government* (1861), in Idem, *Essays on Politics and Society*, Toronto 1977, p. 505.

– deve essere ritenuto un disonesto, un “furfante” al momento in cui si voglia attribuire e regolare competenze o poteri. La contrapposizione istituzionale “politica/società civile”, propria dei moderni stati liberal-democratici, non può essere surrettiziamente e indebitamente trasformata in quella valoriale tra cattivi/parassiti vs. onesti/illuminati, nonostante i molti scandali che, soprattutto nel nostro paese, sono, giustamente, venuti alla luce e, forse meno giustamente, sovraccaricati di significato dalla narrazione mediatica, pubblicistica e politica. Pur nell’irriducibilità della contrapposizione governanti/governati negli stati costituzionali contemporanei, l’antico insegnamento illuminista ci sta a ricordare che tutti, anche i governati, laddove si tributino loro diritti politici, competenze e poteri, seppur limitati e circoscritti, agiranno come “furfanti”.

Altra necessaria premessa alle osservazioni che si vogliono andare a svolgere riguarda la nozione di “democrazia” accolta dalla nostra Costituzione. Si vuol far riferimento non tanto alla sua necessaria “limitazione”, imposta dall’art. 1, comma 2, Cost., e, giustamente e mai sufficientemente, sottolineata dai giuspubblicisti, ma al suo positivo contenuto, rispetto all’uso nel linguaggio comune, nella storiografia e nella teoria politica. Se si considera l’accezione di democrazia che per secoli gli storiografi, almeno a partire da Erodoto, e i filosofi, almeno a partire da Platone, hanno utilizzato, il nostro ordinamento dovrebbe propriamente essere qualificato come “governo misto”¹⁰ o “costituzione mista”, dove moltissimi sono gli elementi propri del governo aristocratico (le elezioni, per la direzione politica della cosa pubblica, e i concorsi pubblici, per la gestione amministrativa/giurisdizionale) e alcuni, addirittura, di quello monarchico (il ruolo del Presidente della Repubblica)¹¹. Ancor più precisamente, il principio di maggioranza su cui si fonda la nostra “democrazia” non produce ciò che per secoli si è ritenuto essere il *proprium* di questo sistema di governo, vale a dire l’uguaglianza di potere tra tutti i consociati, ma comporta che alcuni (normalmente una minoranza rispetto a tutti i governati) siano in grado di imporre la loro volontà su tutto il corpo sociale. Ciò vale non solo per i meccanismi della c.d. “democrazia rappresentativa”, ma anche, e forse in modo ancor più scottante, nella c.d. “democrazia diretta”. Insomma, seguiamo pure la nostra Costituzione in questa opera di ridefinizione e rimodellamento di cosa sia la

¹⁰ Cfr. C. PINELLI, *History and Theory of Mixed Governments*, in *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law* [MPECCoL], 2016.

¹¹ Più ampiamente si rinvia a M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna. Un problema irrisolto*, Milano 2019, pp. 75 ss.

“democrazia”, ma cerchiamo criticamente di non dimenticare la sostanza del fenomeno. Pertanto se la nostra Costituzione afferma che l’Italia è una Repubblica democratica, essa lo è (e deve esserlo) non nell’accezione filosofica o politologica di democrazia, ma in quella (e in solo quella) specifica accezione ricavabile dalla stessa Carta.

Alla luce di queste due premesse, è anzitutto possibile esaminare l’analisi fattuale dalla quale il ddl (o meglio, come già detto, molti dei ddl in materia, poi abbinati al n. S-1089) prende le mosse; cioè la constatazione della crisi delle istituzioni rappresentative.

Ora non si vuol certo trasformare il legislatore in sociologo o storico, ma ci si sarebbe attesi – anche alla luce di esperienze comparate – che un maggiore approfondimento – “politico” in senso alto – venisse riservato a questa affermazione, assolutamente centrale e che costituisce la base per la proposta avanzata. Solo per richiamare alcuni dei temi su cui il Parlamento avrebbe forse potuto spendere una pur minima attenzione, si potrebbe ricordare quelli assolutamente più noti e ampiamente studiati, anche se non tanto dai giuristi: il disinteresse dei governati verso la cosa pubblica, come una delle possibili cause della crisi della democrazia rappresentativa¹²; la crescente ignoranza dei cittadini¹³, quasi un analfabetismo di ritorno (ribattezzato, analfabetismo funzionale), che è ampiamente dimostrato da rilevazioni statistiche quantitative e qualitative¹⁴, e che viene ormai da anni studiato da sociologi e pedagogisti; la gravissima e crescente disinformazione, derivante da molteplici cause, dall’eccesso di informazioni disponibili, all’incapacità di

¹² Tale disinteresse emerge nel ddl e nella discussione parlamentare, ma come dato acritico suscettibile di “automatico” miglioramento grazie alla cura offerta dalla democrazia diretta, secondo logiche di causa-effetto del tutto indimostrate.

¹³ Parrebbe quasi ironico ricordare che la principale ragione addotta dai liberali a cavallo tra il XIX e il XX secolo per limitare il suffragio fosse proprio l’analfabetismo, tanto che si sosteneva che l’estensione del voto dovesse essere preceduta dalla riforma scolastica.

¹⁴ Quanto ai dati quantitativi, l’ultimo censimento rileva circa 590.000 analfabeti; un 8,61% della popolazione che non ha terminato le scuole elementari; poco più del 10% che possiede un’istruzione universitaria. Ma ancor più significativi sono i dati qualitativi forniti dal test OCSE-PISA (c.d. INVALSI), il quale – per quanto oggetto di molte e forse fondate critiche – è l’unico test su larga scala, svolto da soggetti pubblici, in grado di fornire dati qualitativi sulla alfabetizzazione della popolazione (scolastica). Questi dati sono assai significativi, anche perché riguardano specificamente gli studenti che, nella popolazione residente, dovrebbero essere quelli più potenzialmente alfabetizzati/alfabetizzabili. Questi test indicano un livello di conoscenza estremamente basso: ad esempio, nel 2015, il 21% degli studenti quindicenni è ad un livello “scarso” e solo il 5,7% a livello “elevato”; il livello medio per la comprensione di un testo in italiano si attesta a 485 punti su 1.000; nel 2019, il 35% degli studenti di terza

verificarne la correttezza, all'intenzionale e sempre più diffusa circolazione di informazioni e dati falsi¹⁵; le crescenti diseguaglianze economiche e sociali in grado di creare condizioni di vero e proprio neofeudalesimo¹⁶; e, infine, come non poter pretendere proprio dal legislatore di considerare attentamente anche quei fattori emotivi che paiono una marea montante in grado di sommergere le acquisizioni, sociali e politiche, dell'illuminismo e che sono state ben descritte come una "marea montante d'egoismo e emotività"¹⁷.

Niente di tutto ciò è stato approfondito dal legislatore che si limita a prendere atto della crisi delle istituzioni rappresentative e fornisce una cura che esso dichiara apoditticamente e fideisticamente efficace, nonostante manchi la conoscenza (o quantomeno il tentativo di conoscenza) delle cause che sole potrebbero forse indicare un qualche rimedio, sempre che esista. Se, infatti, si esamina l'istruttoria legislativa svolta, si trovano moltissimi ed assai interessanti contributi degli uffici studi sui modelli comparati¹⁸, nonché importanti e dense considerazioni svolte da giuristi sull'articolato proposto, sulle soluzioni tecnico-giuridiche possibili, sui profili di coerenza e armonia col dettato costituzionale e su analoghi istituti presenti in altri ordinamenti¹⁹.

media non capisce un testo d'Italiano. I dati statistici quantitativi sono reperibili su <http://dati-censimentopopolazione.istat.it/Index.aspx>; quelli qualitativi su <https://www.oecd.org/pisa/> e <http://www.invalsi.it/invalsi/index.php> (pagine web visitate il 10/10/2019).

¹⁵ Recentissimo e da richiamare solo per constatare che il fenomeno ormai colpisce anche i vertici istituzionali dello Stato, un comunicato stampa della Corte costituzionale del 19/09/2019 avente ad oggetto "Caso Cappato: falsa la notizia di una telefonata del Presidente della Repubblica al Presidente della Corte" e reperibile sul sito istituzionale della Corte.

¹⁶ Rischio, peraltro, già da tempo paventato: S. NEUMANN, in R. Löwenthal (a cura di), *La democrazia nella società che cambia*, Milano 1967, p. 39; EHRMANN, *ivi*, pp. 72 ss.; G. MIGLIO, *Genesi e trasformazione del termine-concetto «Stato»*, in *Stato e senso dello Stato oggi in Italia*, Milano 1981, pp. 84 ss.; G. BERTI, *Pluralismo sociale e pluralismo politico nello Stato democratico*, in *Il pluralismo sociale nello Stato contemporaneo*, Milano 1980, pp. 228 s.; V. CRISAFULLI, *Stato democratico e società, oggi*, in *Iustitia* 1982, pp. 303 ss.; G. BURDEAU, *La démocratie*, Paris 1956, pp. 106 ss.; J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Bari 2002, pp. 163 ss.

¹⁷ M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo cit.*, p. 392.

¹⁸ Cfr. Senato della Repubblica, Servizio studi, XVIII Legislatura, Dossier n. 72/2 "Iniziativa legislativa popolare e referendum. Note sul disegno di legge approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati"; Camera dei deputati, Dipartimento Istituzioni, XVIII Legislatura, Dossier AC0168b (6 marzo 2019) "Iniziativa legislativa popolare e referendum"; Idem, Dossier AC0168a (16 gennaio 2019) "Iniziativa legislativa popolare e referendum"; Idem, Dossier AC0168 (15 ottobre 2018) "Iniziativa legislativa popolare e referendum".

¹⁹ Cfr. le audizioni tenute alla Camera dei deputati, I Commissione, nelle sedute dei giorni 3, 4, 6, 7 dicembre 2018 (prof.ri Pinelli, Bonfiglio, Palici di Suni, Morrone, Perti-ci, Volpi, Guzzetta, D'Alessandro, Villone, Tarli Barbieri, Onida, Poreni, Luciani, Azzariti,

Manca, però, la benché minima analisi del contesto socio, politico, culturale su cui i congegni giuridici andranno ad operare e che vorrebbero andare a migliorare. Questa mancanza risulta ancora più evidente se si utilizza proprio l’esperienza comparata.

Nel Regno Unito, ad esempio, il Parlamento britannico, valutando la possibilità di regolare stabilmente forme di democrazia referendaria, ha ritenuto necessario approfondire le cause della crisi delle istituzioni rappresentative, ponendole nel quadro più generale di quale sia il genere di società (di governati) su cui si intende andare ad operare²⁰. L’attività conoscitiva svolta ha coinvolto in minima parte i giuristi, forse perché, in una prospettiva positivista, sono i meno attrezzati a conoscere i “fatti” da regolare. Viceversa, si sono auditi sociologi, politici, storici, economisti, associazioni di vario genere al fine di valutare il contesto reale e, alla luce di esso, cercare di capire le ricadute, positive e negative, che l’introduzione di una regolazione legislativa, non episodica, in materia di referendum potessero avere²¹.

Altro esempio che potrebbe chiarire in controtuce l’atteggiamento assai poco pragmatico del nostro legislatore è dato dall’esperienza irlandese della Citizens’ Assembly²² dove alla stessa Assemblea dei cittadini è stato chiesto, tra l’altro, di fare emergere proprio dal cuore della società, con l’eventuale supporto di specialisti, i vantaggi e gli svantaggi di un eventuale modifica alla normativa costituzionale in materia di referendum²³.

Lchester, Clementi, Bellomia, Mangia); III Commissione, il 15 gennaio 2019 (prof.ri Perti-
 ci, Curti Gialdino, Luciani); quelle tenute al Senato della Repubblica, I Commissione, nelle
 sedute dei giorni 12, 13 marzo e 9, 10 aprile 2019 (prof.ri Porena, Palici Di Suni, Morrone,
 Luciani, Bellomia, Tarli Barbieri, Marini, Volpi, Belletti, Curreri, Grasso e altri).

²⁰ Cfr. House Of Lords, Select Committee on the Constitution, 12th Report of Session
 2009–10, *Referendums in the United Kingdom. Report with Evidence*, HL Paper n. 99.

²¹ Le domande cui si è chiesto di rispondere sono le seguenti: “*What are the advantages and disadvantages of referendums? How do referendums accord with the UK’s system of representative democracy? When is it appropriate for referendums to be used? Is it appropriate for constitutional issues to be subject to a referendum? If referendums are used, what rules should govern their use? Is the regulatory framework, as set out in the Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, effective and appropriate? Does the Electoral Commission play an appropriate role as part of this regulatory system?*”, HL, Session 2009–10, Paper n. 99 cit., par. 11.

²² Su cui, cfr. ad es. l’intervento di O. DOYLE - R. WALSH in questo numero della *Rivista*.

²³ Cfr., specificamente sul tema, le sedute del 13 e 14 gennaio 2018: <https://www.citizen-sassembly.ie/en/Manner-in-which-referenda-are-held/Manner-in-which-referenda-are-held.html> (visitato il 27/09/2019).

Proprio da queste esperienze comparate emergono alcuni temi che, sebbene evidenziati nello specifico contesto britannico ed irlandese, sembrano interessare anche il nostro paese.

Il tema dell'educazione dei cittadini alla partecipazione pubblica e la loro educazione civica. Il tema della "sollecitazione" degli stessi alla partecipazione pubblica. Quello della comunicazione e dell'informazione. Quello delle altre forme di democrazia, come l'estrazione a sorte.

Tra questi mi paiono particolarmente importanti, in relazione al disegno di legge in commento, la questione dello stimolo alla partecipazione e della comunicazione.

Se tra i problemi esistenti nella vita politico-istituzionale italiana vi sono quelli della crescente astensione dal voto (politico e referendario) e della disaffezione popolare, come espressamente riconosciuto dallo stesso ddl in commento, pare davvero assai strano che manchi del tutto la tematizzazione, almeno a livello di discussione politico-istituzionale, del dovere di voto o comunque di meccanismi diretti a sollecitare la buona pratica della partecipazione elettorale. Non è certo questa la sede per entrare nel merito della questione, ma risulta quantomeno strano che in un paese come il nostro, dove espressamente la Costituzione stabilisce che l'esercizio del voto sia un "dovere civico", la questione sia stata completamente dimenticata e sottratta al dibattito dottrinario²⁴ e politico²⁵, nonché privata ormai di qualsiasi forma di sanzione a livello normativo primario, anche nell'originaria forma simbolica prevista dalla legislazione elettorale ante 1993²⁶. Ancor più strabiliante

²⁴ Sul voto obbligatorio cfr. ad es. G. CORDINI, *Il voto obbligatorio*, Roma, 1988. Per l'analisi della normativa costituzionale italiana v. M. IACOMETTI, *Sull'obbligatorietà del voto nelle consultazioni popolari nell'ordinamento giuridico italiano*, in "Riv. trim. dir. pubbl.", 1982, pp. 39 ss.; F. LANCHESTER, *Il voto obbligatorio da principio a strumento. Un'analisi comparata*, in "Il politico", 1983, pp. 31 ss.; ID., voce *Voto (diritto di)* (*dir. pubbl.*), in *Enc. dir.*, XLVI, Milano 1993, par. 16.

²⁵ Anche con riferimento a questa vicenda non si può che ripetere il giudizio sottolineato da attenta dottrina quando ha rilevato che "le istanze di partecipazione alla vita politica, ovvero di ricerca della felicità collettiva, sarebbero state incanalate verso la felicità individuale assicurata ai singoli e ai gruppi", M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo* cit., p. 385.

²⁶ Come noto il d.p.r. n. 361/57, all'art. 4, comma 1, si limita oggi a ripetere il secondo periodo del secondo comma dell'art. 48, Cost., con una formulazione dunque ben diversa e meno incisiva dell'originario testo che recitava "L'esercizio del voto è un obbligo al quale nessun cittadino può sottrarsi senza venir meno ad un suo preciso dovere verso il Paese", il quale era poi sanzionato, anche se più simbolicamente che altro, con la disposizione di cui all'art. 115, d.p.r. 361 cit.

la cosa, se si considera che altri paesi – che non possono certo dirsi illiberali – prevedono obblighi ben specifici e assai risalenti²⁷, anche per le consultazioni referendarie.

Si ha ben presente che il vigente art. 75, Cost., prevedendo la maggioranza qualificata al fine del successo dell'iniziativa, sembra implicare la possibilità dell'astensione. Ma ciò non significa necessariamente che l'ammetta senza alcuna conseguenza per l'elettore²⁸ né soprattutto che in sede di revisione costituzionale dell'articolo – tenuto conto del mutamento del contesto sociale e culturale nel nostro paese – non si possa almeno discutere sui pro e i *contra* a meccanismi di stimolo effettivo alla partecipazione popolare.

Anche l'altro tema, quello della comunicazione, sembrerebbe dover apparire assolutamente centrale anche agli occhi di un disattento politico. Non c'è più solo il tema generale dei mezzi di comunicazione di massa in grado di influenzare l'opinione pubblica²⁹; o quello del loro utilizzo da parte del potere politico³⁰; o quello del diritto all'informazione e alla trasparenza dei pubblici poteri³¹; o quello più specifico e nostrano delle frequenze radiotelevisive, della propaganda elettorale e dell'accesso ai mezzi di informazione; ma vi è soprattutto quello della garanzia della veridicità delle informazioni,

²⁷ Tra gli altri, si vd. soprattutto l'Australia che impone il *compulsory voting* già dal 1918 per le elezioni politiche e l'ha introdotto anche per i referendum dal 1984: *Commonwealth Electoral Act*, sec. 245(1); *Referendum (Machinery Provisions) Act* 1984, sec. 45(1). Oppure il Belgio (art. 62, Costituzione belga).

²⁸ Tanto che, ad oggi, il Ministero degli Interni rileva che “*Si richiamano i provvedimenti adottati dal Garante per la protezione dei dati personali (da ultimo, il provvedimento in data 6 marzo 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 71 del 26 marzo 2014), con i quali sono stati ribaditi limiti e divieti al trattamento di dati personali, anche di natura sensibile, che tanto gli scrutatori quanto i rappresentanti dei partiti o gruppi politici sono tenuti ad osservare, nel rispetto del diritto alla riservatezza di cui al decreto legislativo n. 196/2003 e del principio costituzionale della libertà e segretezza del voto. In tale contesto, viene ritenuta illegittima la compilazione da parte dei predetti soggetti di elenchi di persone che si siano astenute dalla partecipazione al voto o che, al contrario, abbiano votato*”, Ministero Interni, Dipartimento affari interni e territoriali, Direzione centrale servizi elettorali, Circolare n. 30 del 27/5/2016. Sembrerebbe quasi che una soluzione del tipo di quella prevista dall'originario art. 115, d.p.r. n. 361/57, fosse oggi in contrasto con la normativa sulla *privacy*.

²⁹ Tema classico, almeno a partire dalla prima metà del XIX Secolo, quanto viene coniata l'espressione “*Fourth Estate*”.

³⁰ Ben noto sia al grande pubblico – O. WELLES, *Citizen Kane* (1941); G. ORWELL, 1984 (1949) – sia alla scienza sociale e a quella giuridica, che se ne è occupata con particolare riferimento agli stati totalitari.

³¹ Variamente accolto a partire dagli anni '60 dello scorso Secolo, di qua e di là dall'oceano.

tema divenuto cruciale con la diffusione capillare dei mezzi di comunicazione sociale in un “mercato” quasi del tutto privo di regole. Come non sentire la necessità impellente di tematizzare il problema, al momento in cui si va a concedere forme di democrazia deliberativa ai cittadini, in un mondo in cui l’autorevolezza pare ormai si conquisti solo grazie al numero di *like*? Il legislatore, viceversa, è convinto che l’introduzione strumenti normativi di democrazia diretta, *di per sé*, produrrà “*più ampia e reale partecipazione*”.

4. Potenziali ripercussioni avverse del ddl

Se il legislatore costituzionale si premura di evidenziare i molteplici effetti benefici della normativa proposta, resta nella responsabilità della dottrina di sottolineare anche le potenziali ripercussioni negative in grado di discendere dalla novella costituzionale.

Sono in particolare quattro quelle che mi sembrano maggiormente meritevoli di attenzione: il peso delle *lobbies*; l’aggravamento della falsificazione nel dibattito pubblico; l’(in)eguaglianza dei cittadini nel potere; l’ulteriore delegittimazione delle istituzioni rappresentative.

Come anche evidenziato in alcune audizioni nel corso del dibattito in Commissione, è estremamente probabile che i soggetti in grado di attivare e portare a termine il procedimento descritto nel ddl S-1089 siano solo gruppi ben organizzati – e possibilmente, ma non necessariamente, ben finanziati – portatori di interessi settoriali³². Questa considerazione – si potrebbe

³² Si vd. ad esempio l’audizione informale di G. TARLI BARBIERI, *Osservazioni sulle p.d.l. n. 726 e 1173 (iniziativa popolare e referendum)*, presso la I Commissione della Camera, il 4/12/2018, a p. 4 della nota depositata. In prospettiva comparata e con specifico riferimento alla California, si è rilevato che “*abbiano fatto ricorso all’iniziativa propositiva proprio quei soggetti (interessi organizzati o lobbies) che, nello spirito e secondo le finalità di tale istituto, avrebbero dovuto essere sottoposti al pubblico e trasparente controllo; ciò anche a causa dell’impiego di risorse richiesto ormai dagli accresciuti costi delle campagne elettorali, determinato proprio dell’emersione di una sorta di una professionale «industria delle iniziative»*” (enfasi aggiunta), Senato della Repubblica, Servizio studi, XVIII Legislatura, Dossier n. 72/2 cit., p. 94. Per valutazioni svolte in altri ordinamenti, cfr. ad es. *Memorandum by Professor Michael Gallagher*, in House Of Lords, *Referendums in the United Kingdom* cit., p. 123, nonchè par. 125 dove si legge che “*Professor Gallagher argued that the implications for Parliament are much greater, and the potential for conflict with the system of representative democracy much higher with initiatives than with other referendums. He stated that critics would see the initiative as «empowering well organised lobbies who are able ... to obtain the requisite number of signatures»*”. Di recente, in dottrina sul punto specifico, cfr. C. SALOI, *Il rafforzamento del potere di iniziativa legislativa popolare* cit., pp. 675 ss.; in generale, cfr. M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo* cit., pp. 394

obiettare – prova troppo, in quanto in qualunque democrazia liberale, attenta all’autonomia individuale, è rimessa solo al singolo la scelta circa la sua partecipazione politica. Ma è proprio questo il punto su cui, anche nelle precedenti pagine, si è tentato di richiamare l’attenzione: quest’ultima considerazione poteva essere ragionevolmente sostenibile con riferimento a una società – ed ecco perché sarebbe stato estremamente opportuno anzitutto domandarsi su quale materiale sociale si andava a operare – mediamente attenta alla cosa pubblica, ma non pare altrettanto difendibile in un corpo sociale dove sembra ormai predominare la “*solitudine impolitica dell’individuo*”³³. Una società e dietro essa un ordinamento che, sia a livello politico sia a livello istituzionale, sembra ormai scambiare l’autonomia individuale – sacrosanto valore costituzionale – con un becero individualismo, infiammato da una retorica dei diritti del tutto scissi dai correlativi doveri. In un ambiente siffatto, la disaffezione per la cosa pubblica che lo stesso legislatore registra non potrà certo essere scossa dal mettere semplicemente a disposizione del popolo nuovi strumenti normativi, se non si tenti di andare ad incidere sostanzialmente – con cultura, istruzione ed educazione civica – proprio sul materiale umano. A servirsi di quegli strumenti, nel generale e perdurante disinteresse popolare, non potranno che essere “pochi” soggetti, portatori di interessi settoriali ed organizzati.

Con riferimento a questi potenziali effetti negativi della proposta di legge, l’aggravamento delle procedure e l’aumento dei limiti all’iniziativa popolare – che sembrano emergere sia dal ddl in commento sia dal dibattito in corso alle Camere – parrebbero peggiorare anziché migliorare la disaffezione del popolo alla cosa pubblica, rendendo di fatto impossibile per il *quisque de populo* di avviare e incardinare una tale procedura, limitata di fatto (e di diritto) alla sola “*industria delle iniziative*”.

Il secondo gruppo di effetti negativi, che la presente proposta di legge pare suscettibile di produrre, consiste nell’aggravamento della falsificazione nel dibattito pubblico. In primo luogo, anche dopo i miglioramenti introdotti nell’ultima versione del ddl, la contrapposizione tra volontà parlamentare (“del Palazzo”) e quella popolare, *nello specifico contesto storico e culturale italiano*, impedirebbe una discussione pacata e razionale in grado di operare una valutazione comparativa equilibrata tra la proposta popolare iniziale e

s.

³³ M. DOGLIANI, *Rappresentanza, Governo e mediazione politica, in costituzionalismo. it n. 2/2017*, p. 18.

quella votata dal parlamento. Il rischio, cioè, è quello di fomentare la contrapposizione governanti/governati, ormai da decenni ridotta ad una volgare retorica del “palazzo”³⁴ contro gli “oppressi”, dove il senso di responsabilità, dall’una e dall’altra parte, sembra assai affievolito. In secondo luogo e senza una profonda ed adeguata riforma della comunicazione pubblica, l’attuale disinformazione mediatica³⁵ rimetterebbe un potere di influenza enorme in capo al/ai più forte/i (mediaticamente), indipendentemente dalle effettive qualità dell’iniziativa proposta.

Il terzo rischio che pare di poter ravvisare nella proposta in esame al Parlamento è una conseguenza dei potenziali effetti dannosi precedentemente richiamati e consiste in un aggravamento delle diseguglianze. Ad emergere, attraverso i meccanismi dell’iniziativa popolare, potrebbero essere interessi settoriali (organizzati), a discapito dell’interesse generale, e gruppi di potere (non necessariamente economico), a discapito della generalità dei cittadini. A tal riguardo non si può dimenticare che proprio meccanismi di democrazia diretta hanno impedito per molti decenni alle donne di ottenere il suffragio in Svizzera³⁶. Senza correttivi – normativi, culturali, istituzionali

³⁴ L’emendamento n. 1.1000 all’art. 1 del ddl S-1089 (Relatore), approvato in I Commissione al Senato, sembra scaricare sulla Corte costituzionale questa tensione, costringendola a scendere in un campo dove profili giuridici e di merito politico sono assai difficilmente distinguibili – come la prassi referendaria ex art. 75 ha ampiamente dimostrato – per stabilire: “a) se le modifiche introdotte dalle Camere sono di natura formale o di coordinamento; b) se l’idoneità dei mezzi per far fronte ai nuovi oneri già accertata nel giudizio di cui al comma precedente sia venuta meno”.

³⁵ Sulla disinformazione online, cfr. ad es. Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), *Le strategie di disinformazione online e la filiera dei contenuti fake*, scaricabile all’indirizzo <https://www.agcom.it/documents/10179/12791484/Documento+generico+09-11-2018+1541763433144/e561edf2-a138-443e-9937-303f68d92cc3?version=1.0> (visitato il 10/10/2019). A livello europeo, cfr. ad es. Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo*, COM (2018), 236 Final, scaricabile all’indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0236&from=EN> (visitato il 10/10/2019). In dottrina, cfr. ad es. G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, S. QUINTARELLI, *Parole e potere. Libertà d’espressione, hate speech e fake news*, Milano 2017; T.E. FROSINI, *Costituzionalismo 2.0*, in “Rass. parl.”, n. 4/2016, pp. 691 ss. Sul tema della disinformazione e quello specifico dell’iniziativa popolare referendaria, cfr. A. ANZON DEMMING, *L’iniziativa legislativa popolare “indiretta” (c.d. referendum propositivo) nel progetto di legge costituzionale in itinere (22/03/2019)*, in *forumcostituzionale.it*

³⁶ Dove, a livello federale, solo nel 1971 acquisiscono il diritto di voto. Tale ritardo fu anche determinato da un voto negativo ad un referendum per l’estensione del suffragio alle donne, votato il 1/2/1959, e dove 2 votanti su 1 votarono contro: vd. risultati sul sito <https://>

ed economici – in grado di rimuovere “*gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica*”, una possibile conseguenza della mera introduzione di un nuovo meccanismo di democrazia diretta potrebbe essere proprio quello di rafforzare le diseguaglianze (politiche) a tutto vantaggio dei soggetti e gruppi di fatto più forti.

Infine, un potenziale rischio che è possibile ravvisare nel ddl in commento è quello di un’ulteriore delegittimazione delle istituzioni rappresentative, nonostante la relazione della proposta di modifica costituzionale dichiara di perseguire l’obiettivo di rivitalizzarle. È ovvio che quello paventato è un rischio solo se ci si pone nella prospettiva di una democrazia rappresentativa, cioè nella prospettiva indicata dalla nostra Costituzione; non lo è se l’obiettivo sia la sua sostituzione con “altre” forme di democrazia. Scrivendo, però, queste righe nella prospettiva del giurista positivo, non può che sottolinearsi questo pericolo. Come ben evidenziato di recente, “*occorre evitare ogni ingannevole scorciatoia e tenere ben presenti i rischi concreti che lo strapotere del mondo digitale trasformi gli strumenti partecipativi di cui s’è parlato in incontrollabili vie di promozione di populismi, demagogia e insofferenza verso le istituzioni rappresentative*”³⁷. Più specificamente, in diverse audizioni nel corso del dibattito parlamentare³⁸ e negli interventi di alcuni parlamentari³⁹, nonché in sede dottrina⁴⁰, si è correttamente evidenziato come il meccanismo ideato dall’art. 1, ddl S-1089, nella parte in cui introduce all’art. 71, comma 1, Cost., la possibilità di contrapporre la proposta popolare alla decisione parlamentare – la quale ultima modifichi la prima in modo non meramente formale – è foriero di conseguenze assai perniciose sul piano della legittimazione delle camere e dei suoi membri, so-

www.bk.admin.ch/ch/i/pore/va/19590201/can191.html (visitato il 10/10/2019). La vicenda è ricordata anche nel dibattito parlamentare inglese: House of Lords, *Referendums in the United Kingdom* cit., par. 46 e *evidence* Q43.

³⁷ A. ANZON DEMMING, *L’iniziativa legislativa popolare “indiretta”* cit., p. 3.

³⁸ Cfr. specificamente audizioni del 4/12/2018 presso la I Commissione della Camera dei Deputati: M. LUCIANI, par. 3.1 della relazione depositata; G. TARLI BARBIERI, p. 4, punto A della relazione depositata; M. VILLONE, par. IV.3 della relazione depositata.

³⁹ Cfr., tra gli altri, gli interventi degli on. Sisto, Pollastrini, Fiano, Lupi in Camera dei Deputati, XVIII Legislatura, seduta n. 110, del 17/1/2019; nonché quelli dei sen. Pagano e Vitali in Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, I Commissione, seduta n. 90 del 3/7/2019;

⁴⁰ Da ultimo, anche per riassumere i termini della questione, cfr. C. SALOI, *Il rafforzamento del potere di iniziativa legislativa popolare* cit., par. 7.

prattutto alla luce dello specifico contesto, socio-culturale-politico, italiano contemporaneo.

Il serio rischio è che l'ulteriore esacerbazione del conflitto palazzo/po-polo possa giovare a un millenarismo che aspiri a un'impossibile palingenesi politico-istituzionale, del tutto dimentica del materiale umano e sociale di riferimento e dei rischi per la vita e la libertà degli individui che proprio la storia del nostro Paese ha più volte documentato.

MARIO PERINI