



Ill.mo Riccardo Fraccaro

Ministro per i rapporti con il Parlamento e la Democrazia Diretta

democraziadiretta@governo.it

Dipartimento per le riforme istituzionali

Largo Chigi, 19 - 00187 Roma

Con la presente siamo a segnalarle le seguenti proposte intese a introdurre strumenti giuridici di democrazia diretta: *referendum deliberativi di iniziativa popolare senza quorum*.

Oggetto: osservazioni e proposte sulla Democrazia diretta in grado di equilibrare la Democrazia diretta con la Democrazia rappresentativa in vista della contrattualità politica e del bene comune.

Osservazioni su quello che da tempo è ritenuto essere il problema teorico fondamentale di tutto il diritto pubblico: la “limitazione” costituzionale della Sovranità popolare (Art. 1° comma 2° Cost.) e il conferimento alle Camere della funzione legislativa primaria (art. 70 Cost.) .

1- «Non si avrà mai chiarezza finché si pretenderà di costringere i cittadini a manifestare la loro volontà in negativo, perché il referendum abrogativo offre uno sbocco troppo angusto e tormentato all'esigenza crescente della democrazia diretta. Un'esigenza che porterà, presto e dappertutto, lo si voglia o no, a adottare forme articolate di consultazione e di iniziativa legislativa popolare.» (Gianfranco Miglio, *Il nerbo e le briglie del potere*).

2- «La richiesta così frequente in questi anni di maggiore democrazia si esprime nella richiesta che la democrazia rappresentativa venga affiancata o addirittura sostituita dalla democrazia diretta. ... gli istituti di democrazia diretta nel senso proprio della parola sono due: l'assemblea dei cittadini deliberanti senza intermediari ed il referendum.» (Norberto Bobbio; *Il futuro della democrazia*).

«Non esiste alcuna ragionevole convenienza dei cittadini a cedere col voto ai rappresentanti dei partiti, come avviene in Italia, “tutta” la Sovranità che appartiene per diritto naturale a ogni persona avente diritto al voto. Molto meglio e più conveniente per ognuno sarebbe cederne loro “la parte minore” in modo che le leggi siano sempre conformi alla volontà, alla reciprocità, agli interessi e alle aspettative di vita della maggioranza dei Cittadini sovrani responsabili. Solo così, infatti, i cittadini possono direttamente controllare che l'azione di governo sia sempre a loro favore mediante lo strumento della Democrazia diretta prevalente su quella rappresentativa usando i Referendum di iniziativa popolare senza quorum, aventi carattere politico contrattuale-deliberativo. (Da “*Radici, la Legge di Natura nell'ordine sociale*», P. Bonacchi).

Siamo consapevoli che si tratta di un tema di straordinaria complessità che qui è affrontato in misura assai limitata in riferimento alle origini della formulazione della nostra Carta costituzionale del '48. Il comma 2° dell'art. 1 della Costituzione, infatti, ha permesso di disattendere quanto deciso all'unanimità dai rappresentanti dei partiti della Resistenza nel Congresso di Bari del 1944, in relazione ai *limiti della Sovranità del popolo* che in una Costituzione Repubblicana e democratica

non può essere limitata, disattesa o violata, come successivamente ha fatto il Parlamento in occasione di numerosi *Referendum abrogativi*, come previsti all'art. 75 della Costituzione.

A sostegno di quanto osservato in relazione alla necessità di conferire al Popolo sovrano *potere deliberativo primario* mediante il carattere *LEGISLATIVO* dell'istituto del Referendum, e non solo "Propositivo", "Abrogativo" o in diversa formulazione che lasci intatto l'art. 70 della Costituzione, la invitiamo a leggere quanto oggetto di un articolo del compianto Prof. Gianfranco Miglio:

Il Referendum tradito

"Ora che l'attenzione dei politici viene tutta concentrata sulla contesa elettorale, è forse possibile avanzare qualche considerazione pacata e ragionata a proposito della questione del **referendum**: una questione che, come tutti sanno, ha costituito lo scoglio su cui è naufragata la legislatura.

La Costituzione al secondo comma dell'art. 1 afferma "La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione". Le forme con le quali (sempre secondo la Carta) il popolo manifesta la propria volontà sono: a) l'esercizio *diretto* della sovranità attraverso il referendum abrogativo (art. 75); b) l'esercizio *quasi diretto* costituito dal referendum condizionato sulle leggi di revisione della Costituzione (art. 138 2 e 3 comma); c) l'esercizio *indiretto* materializzato nell'elezione dei membri del parlamento (art. 56 e seguenti) e in tutti gli altri casi in cui si prescrive l'elezione di rappresentanti. In questa terza forma la volontà del popolo sovrano si manifesta attraverso un *mandato conferito a dei mandatari* (gli eletti).

Secondo ragione (e mi piacerebbe conoscere chi fosse disposto a sostenere il contrario) l'esercizio *diretto* di una funzione deve prevalere sempre su quello *indiretto*: nel senso che in caso di concorrenza il primo *ha la precedenza* sul secondo.

Ora è proprio di questo elementare criterio giuridico che si sono dimenticati i parlamentari, quando hanno confezionato (molto in ritardo e molto di malavoglia) la legge 25 maggio 1970 n° 352 destinata a regolare l'esercizio del *referendum* e prevista dall'ultimo comma dell'art. 75 della Costituzione. I parlamentari - infatti e in primo luogo - hanno ignorato che la Carta (come si è già visto) vuole l'esercizio della sovranità popolare "nelle forme e nei limiti" della Costituzione e non della legge: ponendo così dei limiti molto ristretti alla discrezionalità di chi avrebbe dovuto confezionare la legge prevista dall'art. 75. Poi nel merito i parlamentari hanno violato nettamente la gerarchia delle forme di manifestazione della *sovranità* quando hanno sbrigativamente sotto ordinato le esigenze di attuazione di una prova referendaria (*esercizio diretto*) alle esigenze del rinnovo del Parlamento (*esercizio indiretto*). Difatti l'art.31 della legge stabilisce che "non può essere depositata richiesta di referendum nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per le elezioni di una delle Camere medesime". E l'art. 34 della stessa legge (divenuto famoso) prescrive che "nel caso di anticipato scioglimento delle Camere o di una di esse, il referendum già indetto si intende automaticamente sospeso all'atto della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto del Presidente della Repubblica di indizione dei comizi elettorali per l'elezione delle nuove Camere, o di una di esse. I termini del procedimento per il referendum riprendono a decorrere a datare (addirittura) dal 365° giorno successivo alla data della elezione".

L'orientamento ostile all'esercizio diretto della sovranità popolare si riscontra infine nell'art. 38 della legge ove si ordina che, qualora l'esito di un *referendum* risulti contrario all'abrogazione di una legge non possa proporsi una nuova prova referendaria sulla legge stessa "prima che siano trascorsi cinque anni". Si pensi all'eventualità di una legge che si sia salvata per il rotto della cuffia (è un po' il caso del finanziamento pubblico dei partiti): perché sottrarla al reiterato giudizio popolare, "ibernandola" per cinque anni?

La conclusione è che (come ho sostenuto in un'intervista televisiva) la legge del 1970 è contraria allo spirito della Costituzione, e c'è ben altro da fare, nei suoi riguardi, che accorciare la sospensiva

dell'art. 34. Nel congegnarla il parlamentari hanno (abusivamente) privilegiato il momento (e l'interesse) della loro legittimazione a governare: si sono sentiti e si sentono sempre) *come i veri ed unici sovrani*.

Perciò è necessario capovolgere l'ispirazione di quella legge: facendo sì che quando il referendum è stato correttamente introdotto, la sua attuazione goda del diritto di precedenza sulle prove elettorali: il semaforo rosso deve scattare per le elezioni politiche, non per il referendum. Certo, Bisogna riconoscere che l'*ostilità verso l'esercizio della sovranità popolare* viene da lontano. Nella mia Repubblica migliore ho individuato l'origine di tale scetticismo negli stessi ambienti della Costituzione, quando perfino Arturo Carlo Jemolo esortava un paese come questo, "privo di grande educazione politica" a rinunciare alle prove referendarie. Insomma, proprio mentre ci si vantava di rifondare la democrazia si proclamava la stupidità congenita del popolo.

E si approdava così al risultato finale di una gigantesca contraddizione. Perché mai il popolo sarebbe un povero incapace quando qualcuno cerca di fargli esprimere direttamente il suo giudizio su un problema di rilievo, e diventerebbe invece fonte di saggezza quando viene costretto a scegliere e a legittimare chi dovrà governarlo?

Se non si tiene ben fermo il principio della *sovranità (volontà) popolare*, perché mai io cittadino dovrei riconoscere e accettare l'autorità e le decisioni dei membri eletti del Parlamento? Il loro potere si fonda forse sul caso, o sulla forza?

Intendiamoci: sono pronto a dimostrare che, nei fatti, le cose vanno proprio così, ma qui io sto facendo un discorso concernente la legalità e il rispetto della Costituzione: *non osservare queste forme vuol dire accettare la legge della giungla*.

Quanto ho scritto fin qui non vuol dire, naturalmente, che l'istituto referendario – come delineato dalla Carta - sia soddisfacente. In modo particolare, l'averlo ristretto alla sola funzione abrogativa non solo costringe chi lo pratica a proporre quesiti contorti e fuorvianti, ma rende anche oscura la sua funzionalità e compatibilità rispetto ai programmi e agli impegni di governo.

Coloro i quali, un giorno, saranno chiamati a riscrivere la Costituzione, dovranno tener conto anche di questa disfunzione. Ma - mi preme rilevarlo subito con la massima chiarezza - non dovranno mirare a ridurre lo spazio del referendum, *bensì a muoversi in senso del tutto contrario*. Qualche giorno fa il segretario del Partito repubblicano ha contrapposto alla diffidenza sua, e del suo partito, l'istituto referendario, una esplicita difesa della sovranità del Parlamento e del primato del mandato rappresentativo. E il segretario della Democrazia cristiana ha mostrato di apprezzare tale posizione. Mi duole doverlo affermare, ma sono, questi, atteggiamenti di pura e sterile conservazione. La rivoluzione che, da un ventennio a questa parte, sta accelerando in misura impressionante la produzione e la trasmissione delle informazioni, promette ormai di liquidare, entro qualche decennio, le secolari procedure su cui si basa l'istituto parlamentare.

L'idea che le preferenze dei governati possano manifestarsi normalmente soltanto per il tramite di rappresentanti e che la volontà dei primi debba prendere necessariamente la forma di un'adesione (consenso) alle "verità" proposte dai candidati al potere, questa idea sta per uscire dalla storia. Perché spezza il legame fra legittimazione del governante e ricognizione delle opinioni dei governati.

Fra poco tempo (nei paesi civilmente avanzati) i cittadini non solo potranno "votare", o esprimere il loro parere su una quantità di argomenti standosene a casa loro, in tempo reale e senza farsi stordire da arcaici riti comiziali, ma saranno in grado di riconoscersi, di raggrupparsi e "corporarsi" autonomamente anche a grandi distanze, e soprattutto di contarsi, indipendentemente dalle iniziative dei pubblici poteri. Le "elezioni" le farà ogni cittadino e le tecniche di potere politico dovranno cambiare radicalmente: un'età e un'arte di governo, cominciate con i missi carolingi, arriveranno alla loro fine. Altro che far la guerra ai referendum." (Gianfranco Miglio)

Tutto ciò considerato i sottoscritti invitano il ministro Fraccaro a modificare la sua proposta di "Referendum *“propositivo”* introducendo nella legislazione il "*Referendum di iniziativa popolare*"

senza quorum avente carattere deliberativo primario”.

Naturalmente questo non limita il diritto del popolo sovrano a usare lo strumento del RECALL, o *destituzione* dei rappresentanti eletti a qualsiasi livello delle istituzioni, in caso di indegnità, inefficienza, condanne penali o appartenenza a gruppi o associazione criminali.

Giancarlo Pagliarini, Segretario Unione Federalista

Paolo Bonacchi, Presidente Unione Federalista

Enzo Trentin, vice Segretario dell’Unione Federalista

Ringraziano per l’attenzione prestata.