

IL REFERENDUM. QUESTIONI TEORICHE E DELL'ESPERIENZA ITALIANA*

Massimo Luciani**

Sommario

1. Il *referendum* non è un istituto di democrazia «diretta»
2. Il *referendum* entro il sistema rappresentativo
3. Le difficoltà di innesto
4. Il *referendum* nel giuoco politico

* **Nota:** podeu consultar les versions en català i castellà d'aquest article a www.rcdp.cat.

** Massimo Luciani, professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Roma «La Sapienza», Piazzale Aldo Moro, 5, 00185, Roma, massimo.luciani@studiobdl.it.

Articolo ricevuto: 23.06.2008. Revisione: 7.07.2008. Data di accettazione della versione finale: 29.07.2008.

1. Il *referendum* non è un istituto di democrazia «diretta»

Qualunque riflessione sul *referendum* deve prendere inevitabilmente le mosse dallo svolgimento di alcune premesse teoriche sulla definizione dell'istituto¹. Ormai da qualche decennio, infatti, si è diffusa l'idea (oggi stancamente, eppure costantemente, ripetuta) che il *referendum*, nelle sue molteplici manifestazioni, sarebbe uno strumento di «diretta» manifestazione della volontà popolare. Per molti, anzi, sarebbe l'istituto di «democrazia diretta» per eccellenza. Così, invece, non è: lo sapeva molto bene il costituzionalismo classico, ma la sua lezione è stata dimenticata.

Probabilmente ha gravato, qui, il peso dell'aspra polemica antiparlamentare (che ha attraversato buona parte del Novecento e che si fa sentire ancora oggi), fondata sulla premessa che la rappresentanza sarebbe uno strumento decisionale insoddisfacente e distorsivo della «vera» volontà popolare, con la conseguenza che il *referendum* è stato esaltato come un mezzo di accertamento di quella volontà «vera», da contrapporre al suo pallido e fallace simulacro parlamentare.

Quale che sia la ragione dell'errore, comunque, che di errore si tratti non mi sembra si possa dubitare.

E' essenziale rammentare che all'origine del costituzionalismo moderno le idee sulla nozione di democrazia diretta erano chiarissime ed erano condivise sia dai liberali che dai democratici. Così, Benjamin Constant ravvisava l'esercizio «diretto» della sovranità «nel deliberare sulla piazza pubblica»², mentre Rousseau legava l'esercizio della sovranità popolare al fatto che le deliberazioni fossero state assunte dal «popolo adunato»³. Per entrambi, insomma, la compresenza fisica del popolo era il connotato essenziale della democrazia diretta: e avevano ragione.

1. Le riflessioni proposte nel testo sono sviluppate con più ampia argomentazione nel mio *Commento all'articolo 75 della Costituzione italiana*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna – Roma, 2005, Zanichelli – Il Foro Italiano, spec. Cap. I, al quale faccio senz'altro rinvio.

2. B. Constant, *Della libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, ora in *Principi di politica*, tr. it. di U. Cerroni, Roma 1970, 221.

3. J.J. Rousseau, *Contratto sociale*, L. III, Cap. XII.

La decisione referendaria e quella di un'assemblea popolare, infatti, sono profondamente diverse non solo per ragioni concettuali, ma anche di teoria politica, di dottrina giuridica, di tradizione storica, di sistema (politico). Quanto ai profili di teoria politica, è stato detto efficacemente, oltre cent'anni or sono, che l'assemblea popolare presuppone la coesione del soggetto collettivo titolare della sovranità, mentre il *referendum* presuppone che «il popolo sia frantumato, diviso, negl'individui che lo compongono, i quali votano la legge con scheda particolare come fanno nell'elezione dei rappresentanti»⁴. Quanto ai profili dottrinario-giuridici, anche qui già all'inizio del Novecento, è stato rilevato che il *referendum* «è una dichiarazione di volontà dell'assemblea primaria, che integra la volontà di un altro organo», mentre l'assemblea popolare «è l'organo legislativo dello Stato»⁵. Quanto alla tradizione storica, è ben noto che lo sviluppo del paradigmatico *referendum* svizzero si deve all'inapplicabilità su scala federale delle antiche forme democratiche cantonali e all'imitazione della *diversa* teoria rivoluzionaria francese del plebiscito⁶, sicché tra l'antica democrazia diretta e il moderno *referendum* manca del tutto un «rapporto di continuità storica»⁷ e si può ben dire che «il fenomeno referendario non è un residuo anacronistico della democrazia degli antichi», ma «un prodotto della democrazia dei moderni e dei contemporanei»⁸. Quanto, infine, alle ragioni di sistema (politico), la discontinuità referendaria si collega alla specifica struttura del pluralismo, per come strutturatosi prima nella modernità e poi nella contemporaneità. Quelle pluralistiche, infatti, sono società caratterizzate dall'articolazione in gruppi, soggetti, collettivi, corpi intermedi, specificamente votati alla – e capaci di – mediazione tra cittadini e decisione politica⁹. In tali assetti sociali è inevitabile che vi sia una *interpositio* fra il popolo e la decisione politica. Anche quando la decisione viene imputata al popolo medesimo e ad una sua «diretta» manifestazione di volontà, la

4. Le citazioni nel testo sono da D. Zanichelli, *Il referendum*, in *Studi senesi*, 1896, 369 sg.

5. Così T. Perassi, *Il Referendum*, Roma, Armando di Fabio, 1911, 32.

6. Così L. Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern, Francke, 21.

7. In questo senso, già S. Romano, *Principii di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 2a ed., 1946, 247.

8. Così P.V. Uleri, *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 2003, 280.

9. Così, da ultimo, F. Barbano, *Pluralismo. Un lessico per la democrazia*, Torino, Bollati Boringhieri, 1999, 13 sg., ma si tratta di una classica acquisizione (v., in particolare, la sintetica ed efficace definizione di «pluralismo» offerta da N. Bobbio, *Pluralismo*, in *Dizionario di politica*, a cura di N. Bobbio e N. Matteucci, Torino, Utet, 1976, 717).

mediazione, in realtà, è sempre presente, sia perché l'opinione pubblica si forma e si articola solo grazie all'azione dei partiti, dei gruppi, o almeno (anzi: soprattutto, laddove gruppi e partiti sono deboli) dei mezzi di informazione, sia perché l'agenda politica può essere solo in minima parte determinata «dal basso», sia perché il quesito sottoposto al popolo è sempre eterodico¹⁰, sia perché l'interpretazione della volontà popolare, una volta che questa si è manifestata, è affidata pur sempre a soggetti istituzionali o sociali che sanno perfettamente se e come manipolarla e – addirittura – se e come darle esecuzione¹¹.

In altri termini: non solo il *referendum* non è un istituto di democrazia diretta, ma appare storicamente e logicamente disarmonico con quella forma di governo. Storicamente, in quanto l'istituto referendario nasce e si sviluppa quando si affermano assemblee rappresentative i cui membri, tutt'al più, debbono indirizzarsi ai rappresentati per riferire delle determinazioni assembleari (e tornano da loro *ad referendum*, appunto). Logicamente, perché una comunità di cittadini che può decidere «sulla pubblica piazza» non ha bisogno di una modalità decisionale alternativa assai meno efficace (non foss'altro perché non consente la discussione in sede di decisione e non permette l'uso della facoltà di emendamento). Per ripetere quanto detto da Sieyès in un memorabile intervento pronunciato alla Costituente rivoluzionaria nella giornata del 7 settembre 1789, solo il «conours immédiat» dei cittadini «caractérise la véritable démocratie» e quel «conours immédiat» si ha unicamente con l'adunanza sulla pubblica piazza, sicché il *referendum*, che prevede una procedura completamente diversa quale il voto segreto dei cittadini separati l'uno dall'altro, secondo un metodo che «non è democratico, ma è un'espressione dell'individualismo liberale»¹², integra una fattispecie completamente diversa.

10. Analogamente, E.-W. Böckenförde, *Demokratie und Repräsentation. Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion*, ora in *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2a ed., 1992, 382.

11. Come esattamente osservava, specificamente a proposito del *referendum*, G. Guarino, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1947, I, 114, «Il referendum è una soluzione puramente normativa, che non prevede alcun accorgimento diretto a controllare l'esecuzione della misura stabilita». Per la concreta esperienza italiana, che conferma questi rilievi, M. Fedele, *Democrazia referendaria. L'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica*, Roma, Donzelli, 1994, 119.

12. C. Schmitt, *Verfassungslehre*, 5a ed., Berlin, Duncker u. Humblot, 1970, 244 (ma v. anche 276 sgg.). Davvero sorprendente, dunque, che lo stesso Schmitt sia un teorico delle forme di governo rappresentative (abusivamente denominate) «immediate» (v. ad es., C. Schmitt, *Verfassungslehre*, cit., 246; ID., *Staat, Bewegung, Volk. Die Dreigliederung der politischen Einheit*, Hamburg, 1932, 12).

Il *referendum*, pertanto, non origina dalla forma di governo democratico-diretta, ma deve essere considerato un istituto (ancorché – ovviamente – non necessario) del regime rappresentativo¹³. Vedremo più avanti che vi sono molte ragioni perché un regime rappresentativo abbia interesse a prevedere forme di *referendum* e di iniziativa popolare, ma vedremo anche che, tuttavia, l'«innesto» del *referendum* in quel sistema non è semplice. La necessaria connessione tra *referendum* e rappresentanza, in altre parole, non comporta di per sé una pacifica convivenza tra il principio rappresentativo e il principio referendario.

2. Il *referendum* entro il sistema rappresentativo

Nonostante la nitida chiarezza dei concetti tipica della riflessione dei classici, il dibattito costituzionalistico novecentesco ha reso oscure le cose chiare, esaltando i profili di opposizione tra *referendum* e rappresentanza e non cogliendo il collegamento del primo con la seconda. La tesi più estrema ha addirittura negato la stessa possibilità di far convivere sistema parlamentare e *referendum*¹⁴, ma anche chi non l'ha pensata in questo modo ha ammesso la convivenza, sì, ma solo per concludere che il *referendum* sarebbe servito a limitare l'onnipotenza parlamentare e a funzionare da sostegno del Governo *contro* il Parlamento¹⁵. In entrambe le prospettive, insomma, al *referendum* si negava qualunque possibilità di un pacifico innesto nel tronco della rappresentanza, in particolare laddove questa si fosse organizzata nelle forme del parlamentarismo.

Da questa duplice – ma connessa – distorsione di prospettiva (identificazione del *referendum* come strumento di democrazia diretta; aprioristica negazione della pacifica convivenza del *referendum* con il parlamentarismo),

13. Ad essere precisi, anzi, si dovrebbe dire che l'espressione «democrazia diretta» si risolve in un pleonasma e che l'espressione «democrazia rappresentativa» costituisce un ossimoro: dove c'è democrazia, infatti, c'è decisione popolare diretta (nel senso indicato nel testo); dove, invece, vi è rappresentanza non v'è democrazia. E' solo la sedimentazione degli usi linguistici, pertanto, che ci fa parlare, oggi, di «democrazia rappresentativa».

14. V., ad es., D. Zanichelli, *Il referendum regio*, in *Nuova Antologia*, 1892, 649: «il *referendum* è ora, e sarà in ogni tempo, un'arma brandita dal popolo contro le Assemblee»; B. Mirkiné Guetzévitch, *Le référendum et le parlementarisme dans les nouvelles constitutions européennes*, in *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1931, II, spec. 334.

15. R. Carré De Malberg, *Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme*, in *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1931, II, spec. 262 sgg.

imputabile anzitutto al già segnalato (più o meno esplicito) pregiudizio anti-parlamentare, è derivata, a mio parere, la tendenza a fare di ogni *referendum* una sorta di giudizio di Dio, drammatizzandone i risultati. Si aggiunga che (come vedremo più avanti, accennando al paradigmatico caso italiano), in tempi a noi ancora più vicini, l'indiscriminata esaltazione della volontà referendaria ha costituito una precisa strategia di alcune forze politiche. E a furia di insistere in quella esaltazione si è finito per crederci e poi per conformarsi alla credenza: per dirla con Quintiliano, «*fit ex his consuetudo, inde natura*»¹⁶.

Senonché, come ha osservato un autorevolissimo costituente italiano (mi riferisco a Meuccio Ruini), «sistema rappresentativo parlamentare e *referendum* popolare sono ambedue espressioni dello stesso principio di sovranità del popolo»¹⁷, con la conseguenza che la tesi dell'incompatibilità tra *referendum* e rappresentanza parlamentare avrebbe avuto bisogno di essere *dimostrata* e non solo apoditticamente asserita.

Il riconoscimento della vera natura del *referendum* chiarisce anche l'inesattezza della qualificazione delle forme di governo che accoppiano rappresentanza e *referendum* come «democrazie semi-dirette»¹⁸ o simi-

16. *Institutio oratoria*, L. I, 2, 8.

17. M. Ruini, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1953, 26 (cors. ns.). Per il lettore straniero è bene ricordare che Meuccio Ruini, in qualità di Presidente della Commissione dei 75, incaricata di elaborare il Progetto di Costituzione sul quale avrebbe poi discusso l'Assemblea, fu un assoluto protagonista della nascita della Costituzione italiana.

18. L'espressione è comune tra gli studiosi di lingua francese: cfr., ad es., tra i moltissimi, M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2a ed., 1929, 549; *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 13a ed., Paris 1973, I, 77, 84; A. Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 5a ed., 1972, 446; J.-M. Denquin, *Référendum et plébiscite*, LGDJ, Paris, 1976, *passim*; E. Grisel, *Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Lausanne, Inst. dir. pubbl. Univ. Lausanne, 1987, 45; pressoché tutti i saggi raccolti in AA. VV., *Le référendum. Quel avenir?* (a cura di G. Conac – D. Maus), Paris, E.S.T.H., 1990; M. Guillaume-Hofnung, *Le référendum*, 2a ed., Paris 1994, 15; F. Hamon, *Le référendum. Étude comparative*, Paris, LGDJ, 1995, 129; S. Belaid, *Essai d'une théorie générale du référendum*, in *Référendum et démocratie*, a cura di H. Roussillon, Pusst, Toulouse, 1998, 17; J.-C. Cabanne, *Référendum et légitimité*, *ivi*, 57; J. Giudicelli, *La Cour constitutionnelle italienne et le référendum abrogatif*, Tesi di dottorato dattiloscritta, Toulon, 2002, 2; L. Favoreu (a cura di), *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2003, 506, ma la sua «invenzione», secondo P. Rosanvallon, *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard, 2000, 249, risalirebbe a J. Barthelemy – P. Duez, *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, 1926. Già assai prima, peraltro, A. Esmein, *Deux formes de gouvernement*, in *Rev. Dr. publ.*, 1894, I, 25, aveva parlato di forma di governo «semirappresentativa» (che, caratterizzata non solo dal *referendum*, ma anche da altri istituti essi pure radicalmente alternativi a quelli classicamente rappresentativi, a suo avviso aveva come unico scopo

li¹⁹. In realtà, quando su un sistema rappresentativo si innesta il *referendum* non abbiamo un terzo tipo di forma di governo, che si possa ritenere intermedio fra la democrazia diretta e la democrazia rappresentativa: tutt'al più, si può parlare di un *sottomodello rappresentativo-referendario*, nel quale il popolo ha sia il potere di eleggere i propri rappresentanti (e di controllarne l'operato, con facoltà sanzionatoria), sia quello di partecipare con appositi istituti alle decisioni pubbliche, sino a poter procedere anche alla loro assunzione attraverso specifiche votazioni.

In definitiva: è bene ribadire che, lungi dall'essere un istituto di democrazia diretta, il *referendum* è un istituto che possiede un senso proprio nel contesto della rappresentanza e che si può qualificare (non già come istituto di democrazia diretta, ma) come istituto di partecipazione popolare, di tipo istituzionale (con questa espressione intendo una partecipazione che è praticata tramite istituti previsti e regolati dal diritto e che produce effetti rivolti direttamente alle istituzioni)²⁰.

Il *referendum* ha assunto, nelle esperienze costituzionali, le forme e i contenuti più vari, sicché è diventato difficile anche darne una definizione condivisa. A mio parere, comunque, esso è qualificabile come una pronuncia popolare, resa con votazione separata di ciascun cittadino su questioni determinate e giuridicamente rilevanti, poste in forma alternativa anche se non necessariamente

quello di «tradurre ed eseguire il più esattamente possibile la volontà reale della nazione»). Anche R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État, spécialement d'après les données fournies par le Droit constitutionnel français*, Paris, Sirey, II, 1922, 381, condivide la terminologia proposta da Esmein, ma la sua posizione si segnala per almeno due ragioni: perché tra le caratteristiche necessariamente tipiche del regime semirappresentativo non annoverò il *referendum* (ma semmai lo scioglimento e il sistema elettorale proporzionale); perché esplicitò il fatto che «semirappresentativo» era più corretto di «semidiretto», in quanto in quel regime i principi preminenti restano quelli connessi alla rappresentanza politica (*ivi*, 383 nt. 17).

Di «halb-direkte Demokratie» dice (sulla scia di questa dottrina francese) parte della letteratura di lingua tedesca (cfr., ad es., M. Imboden, *Die politische Systeme*, Basel, 1962, 35). Si deve ricordare, peraltro, che l'opinione secondo la quale l'accoppiata rappresentanza/*referendum* avrebbe dato vita ad una «terza» forma di governo democratica, distinta sia da quella fondata sulle assemblee popolari, sia da quella puramente rappresentativa, era stata già sostenuta da G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Springer, 3a ed., 1929, 728 sgg.

19. Si pensi alla «*referendum democracy*» di cui parlano M. Mendelsohn – A. Parkin, *Introduction: Referendum Democracy, in Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, a cura degli stessi AA., Houndmills, Palgrave, 2001, 1 sgg.

20. Proprio perché le caratteristiche sono le due di cui s'è detto (e non solo la prima), nel testo si parla di partecipazione «istituzionale» e non «istituzionalizzata».

binaria²¹. Si tratta, dunque, di una votazione popolare a contenuto non elettorale, che si distingue nettamente da altre forme di pronuncia popolare con le quali viene sovente indebitamente confusa (le anglosassoni *deliberations*, care soprattutto a Fishkin, le assemblee popolari, la petizione, le elezioni)²². Per riprendere la nota terminologia tedesca, il *referendum* (*Volksentscheid*) può considerarsi una specie del genere consultazioni popolari (*Volksabstimmungen*), assieme all'altra specie contrapposta, l'iniziativa (*Volksbegehren* e *Volksentscheid durch Volksbegehren*)²³.

Proprio l'iniziativa popolare, in verità, è l'istituto che più spesso viene confuso con il *referendum*. In Italia, in particolare, la dottrina si è fatta sviare dall'art. 70 della Costituzione, che conferisce anche ad una frazione del corpo elettorale il potere d'iniziativa nella formazione delle leggi. Nella tradizione del diritto costituzionale, però, l'iniziativa popolare è tutt'altra cosa e non coincide certo con l'iniziativa delle leggi prevista dalla disposizione ora ricordata. L'iniziativa popolare, infatti, è una procedura nella quale una frazione del corpo elettorale può direttamente proporre una certa misura (che in genere è una legge, sicché in questi casi si parla appunto di «iniziativa legislativa»), con lo scopo di far pronunciare su tale proposta l'intero corpo elettorale. L'iniziativa può essere *diretta*, qualora il pronunciamento dell'intero corpo elettorale consegua automaticamente all'iniziativa, o *indiretta*, qualora tale pronunciamento intervenga

21. Non si vede perché non dovrebbe definirsi *referendum* un quesito nel quale al corpo elettorale venissero poste tre o più alternative, ad esempio, tra più progetti normativi (per questa critica, analogamente, B. Pezzini, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, in *Dir. soc.*, 1992, 429).

22. Vale la pena di soffermarsi rapidamente sui meccanismi di democrazia «deliberativa». Questi, secondo lo studioso che maggiormente ne ha sostenuto la causa, prevedono che, per risolvere questioni controverse, si proceda: a) all'identificazione di un «campione» rappresentativo di cittadini, delle più varie provenienze sociali ed opinioni politiche; b) all'organizzazione di un *meeting* di alcuni giorni (a seconda della difficoltà della questione); c) ad una discussione aperta e libera tra i vari partecipanti; d) all'assunzione, in chiusura, di una determinazione condivisa dalla maggioranza (v., sul punto, J.S. Fishkin, *Democracy and Deliberation*, New Haven and London, Yale University Press, 1991, 2 sgg.; B. Ackerman – J.S. Fishkin, *Deliberation Day*, in *Debating Deliberative Democracy*, a cura di J. S. Fishkin e P. Laslett, Malden and Oxford, 2003, 7 sgg.). E' evidente che questa tecnica decisionale, immaginata (non è qui il caso di dire con quanto fondamento) come una sorta di restaurazione della democrazia diretta in forme adatte alle grandi comunità politiche (in questo senso J.S. Fishkin, *Democracy and Deliberation*, cit., spec. 54 sgg.), non ha alcun punto in comune con il *referendum*.

23. Emblematici, a questo proposito, i titoli dei due classici saggi di C. Schmitt, *Volksentscheid und Volksbegehren*, Berlin u. Leipzig, de Gruyter, 1927, e W. Merk, *Volksbegehren und Volksentscheid*, in *AöR* 1930, 83 sgg.

solo nel caso in cui le autorità normalmente competenti all'adozione della misura non abbiano provveduto conformemente alla volontà dei promotori. L'iniziativa specificamente legislativa, a sua volta, può essere *generica* o *elaborata*, a seconda che il corpo elettorale sia chiamato ad approvare solo dei principi generali (destinati ad essere tradotti in disposizioni normative dagli organi della rappresentanza), oppure un testo normativo già compiuto e articolato (questa alternativa è prevista, ad esempio, dal testo dell'art. 139, comma 2°, della Costituzione elvetica del 1999 – anteriore alla revisione del 2003 – a proposito dell'iniziativa per la revisione parziale della Costituzione, a tenor del quale «*L'iniziativa popolare per la revisione parziale può essere formulata come proposta generica o progetto elaborato*»).

Quali che siano le sue forme, comunque, in via di principio, l'iniziativa popolare è cosa ben diversa dal *referendum*. Nella pratica, però, le cose possono essere più complesse, sicché non mancano esempi di istituti che hanno una collocazione incerta. Così, proprio il *referendum* abrogativo italiano, che pure è chiaramente diverso da una tipica iniziativa popolare, non rientra nel modello classico di *referendum* legislativo (in quanto non si inserisce nel procedimento di formazione della legge) e si avvicina all'iniziativa popolare (in quanto può essere richiesto da una frazione del corpo elettorale)²⁴.

Il *referendum* abrogativo italiano merita dunque una duplice qualificazione. È assimilabile ad una *iniziativa legislativa popolare* in quanto l'attivazione del procedimento referendario spetta (anche) ad una frazione del corpo elettorale e in quanto il popolo è chiamato a pronunciarsi su una proposta legislativa proveniente in genere dal basso (ancorché meramente abrogativa). È però *referendum legislativo* in quanto presuppone un previo atto (legislativo) della rappresentanza da conservare o «eliminare». Questo, ovviamente, a condizione di definire «legislativo» non solo il *referendum* che consente al corpo elettorale di manifestare la propria volontà su di un progetto di legge approvato dagli organi rappresentativi (con facoltà di accettarlo o di respingerlo), ma anche quello che consente di pronunciarsi su di un atto già perfetto e do-

24. Anche studiosi accorti come Butler e Ranney, dopo aver distinto tra *referendums by popular petitions* e *popular initiatives*, hanno classificato il *referendum* abrogativo italiano fra le seconde e non fra i primi: D. Butler – A. Ranney, *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington, D.C., 1978, 13 e 230.

tato della forza della legge (con facoltà di confermarne l'efficacia o di revocarlo ovvero abrogarlo)²⁵.

3. Le difficoltà di innesto

Sebbene – come si è visto – non abbia una vera ragion d'essere al di fuori di un ambiente rappresentativo, in quell'ambiente il *referendum* (così come gli altri istituti di democrazia partecipativa) non si innesta pacificamente.

La metafora dell'*innesto* si deve alla giusta (anche se spesso non esplicitata) idea che il *referendum* altro non sia che un «ramo partecipativo» da innestare (appunto) in un «tronco rappresentativo». La cifra essenziale della forma di governo, dunque, resta il principio rappresentativo, ma – come vedremo – il *referendum* agisce da correttivo di alcune sue possibili disfunzioni.

La questione dell'*innesto* è stata posta con chiarezza soprattutto – in un'ormai antica opera – da Giuseppe Grassi e, poi, da Meuccio Ruini²⁶. Entrambi avevano ben compreso che la semplice esistenza della *possibilità* di un *referendum* avrebbe potuto alterare il funzionamento della rappresentanza e avevano posto la questione realmente centrale: quale disciplina giuridica è bene adottare per massimizzare il rendimento del *referendum* e minimizzare i rischi che esso determini lo sconvolgimento del sistema rappresentativo? Un interrogativo, questo, che ovviamente doveva e deve fare i conti con la concreta condizione politico-istituzionale dell'ordinamento di riferimento, perché è evidente che in un sistema rappresentativo nel quale i meccanismi di responsabilità e di responsività funzionano e i partiti sono saldamente presenti e legittimati nella società civile, il *referendum* e l'iniziativa popolare possono essere assorbiti facilmente, mentre in

25. Non dissimile la definizione data da E. de Marco, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padova, Cedam, 39.

26. Dopo Giuseppe Grassi (G. Grassi, *Il Referendum nel governo di Gabinetto*, Roma, Eredi Befani, 1913), infatti, sarà, nel secondo dopoguerra, M. Ruini, *Il referendum popolare*, cit., 13, a riproporla nel modo più chiaro: «non è oggi possibile un regime di democrazia diretta [...] la democrazia è essenzialmente rappresentativa; e si possono avere soltanto contemperamenti e, come si dice, «innesti» di democrazia diretta». Il tema dell'«innesto», così sollevato da Ruini, verrà poi costantemente ripreso dalla dottrina italiana (per la particolare consapevolezza della questione si segnalano le riflessioni di C. Mezzanotte – R. Nania, *Referendum e forma di governo in Italia*, in *Dem. dir.*, 1981, spec. 63 sgg., i quali, peraltro, sembrano sopravvalutare l'originalità degli apporti dati a questo tema, a suo tempo, da Carré de Malberg).

un sistema frammentato e con partiti deboli, assistito da un flebile consenso per le istituzioni rappresentative, l'evocazione della partecipazione popolare può alterare tanto profondamente il giuoco politico da destabilizzare la forma di governo.

Quel che sembra certo, è che esistano anche limiti «quantitativi» all'utilizzazione del *referendum* e dell'iniziativa popolare, in particolare quando essi hanno funzione legislativa. E' nota la proposta della *direkte Gesetzgebung durch das Volk*, avanzata da Moritz Rittinghausen intorno alla metà dell'Ottocento, ma non è meno noto che quella proposta era stata concepita proprio per introdurre un'alternativa al sistema rappresentativo, che era ritenuto congeniale alle esigenze della borghesia e avverso a quelle del movimento operaio e dei partiti socialdemocratici. Essa intendeva, dunque, contrapporsi al sistema rappresentativo, non correggerlo. Inoltre, la *direkte Gesetzgebung durch das Volk* era cosa del tutto diversa dal *referendum*, che Rittinghausen, anzi, rifiutava espressamente, in quanto solo una vera legislazione popolare avrebbe potuto dar voce alla vera volontà dei cittadini²⁷. In realtà, se si vuole rimanere nell'alveo del sistema rappresentativo, al *referendum* e all'iniziativa popolare non si può riconoscere uno spazio che sia così ampio da marginalizzare le istituzioni rappresentative.

Sorgono, però, a questo punto, molti interrogativi. E' bene dare per scontata la (positiva) soluzione di due questioni preliminari: che – cioè – le istituzioni rappresentative debbano essere conservate e che esse siano tuttora essenziali, sebbene si parli, sempre più frequentemente, di crisi della rappresentanza²⁸. Tento invece di fornire, in forma estremamente sintetica e schematica, alcuni spunti di riflessione su un ulteriore interrogativo, concernente la funzione che il *referendum* può avere nel contesto del sistema rappresentativo, allo scopo di migliorarne il funzionamento.

A questo proposito, è agevole constatare che la dottrina si è sbizzarrita nel prospettare ipotesi ricostruttive delle funzioni del *referendum*, identificando in particolare le seguenti:

27. M. Rittinghausen, *Ueber die Organisation der direkten Gesetzgebung durch das Volk*, in *Socialdemokratische Abhandlungen*, Viertes Heft, Köln, ed. dall'A., 1870, 27.

28. Rinvio, a questo proposito, alle considerazioni svolte nel mio *Commento all'articolo 75 della Costituzione italiana*, cit., rispettivamente 50 sgg. e 66 sgg.

- a) rimedio all'arbitrio della maggioranza, quale strumento di tutela delle minoranze²⁹ o di preservazione dei valori più profondamente condivisi dai cittadini³⁰;
- b) controlimite al principio proporzionalistico³¹;
- c) rimedio alla partitocrazia³²;
- d) strumento per far valere la responsabilità politica di Parlamenti e Governi³³;
- e) istituto di stabilizzazione del Governo³⁴;
- f) limite allo strapotere delle assemblee elettive, anche con carattere di «contropotere» popolare³⁵;

29. Tra i moltissimi, G. Grassi, *Il Referendum nel governo di Gabinetto*, cit., 11, che vedeva nel referendum un «mezzo di difesa [...] del partito soccombente nelle elezioni generali»; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, 9ª ed., Padova, Cedam, 1976, II, 838 (lo stesso A. precisa, in C. Mortati, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in memoria di V.E. Orlando*, Padova, 1957, vol. II, ora in *Raccolta di scritti*, Milano, Giuffrè, 1972, vol. III, 384, che il referendum pone rimedio all'arbitrio della maggioranza in quanto agisce da controforza e da potere d'arresto); G. Guarino, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, cit., 51 (ma con moltissime riserve critiche).

30. C. Mortati, *Il potere legislativo nel progetto di Costituzione*, in *Studium*, n. 7-8 del 1947, ora in *Raccolta di scritti*, cit., vol. I, 473 nt. 2;

31. Mortati, *Il potere legislativo nel progetto di Costituzione*, cit., 473 (si dimostra già qui un certo – giustificato – eclettismo della posizione di Mortati, incline a ravvisare una varia pluralità di possibili funzioni del referendum); G. F. Ciaurro, *Gli istituti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 1973, 90; M. Volpi, *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XII, Torino, Utet, 1997, 505.

32. I primi spunti in questo senso sono già in M. Ruini, *Il referendum popolare*, cit., 27. V., poi, C. Mortati, *Significato del referendum*, in *Rass. parl.* 1960, 63 sg., e molti altri. Paradigmatiche, a tal proposito, le posizioni del movimento populista statunitense (sul quale v. le lucide considerazioni di R. Hostadter, *L'età delle riforme: da Bryan a F. D. Roosevelt*, trad. it. di P. Maranini, Il Mulino, Bologna, 1962, spec. 202 sgg.). La polemica antipartitica, del resto, è una costante del movimento a favore della democrazia diretta (v., per tutti, V. Considerant, *La solution ou le gouvernement direct du peuple*, Paris, A la Librairie Phalansterienne, 1851, rist. anast. Osnabrück, Zeller, 1978, 40).

33. C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, 6ª ed., 1985, 312; G.M. Salerno, *Il referendum*, Padova, Cedam, 1992, 298.

34. F. Cuocolo, *Note introduttive sul referendum*, in *Studi ventennale*, Firenze, Vallecchi, 1969, vol. VI, 182 sgg.; P. Berretta, *Il referendum abrogativo negli sviluppi della prassi*, in *Quad. cost.*, 1985, 369.

35. Così, con variegata sfumature, tra i molti, G. Grassi, *Il Referendum nel governo di Gabinetto*, cit., 29; A. Origone, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa*, in *Studi economico-giuridici della Fac. di Giur. di Cagliari*, Milano, Giuffrè, 1937, 137 sgg.

V. anche, fuori d'Italia, G. Burdeau, *Il regime parlamentare*, tr. it. di S. Cotta, Milano, Comunità, 1950, 307, ma nella chiave di un riequilibrio in favore del Governo; G. Ferrière, *Dissolution et référendum*, in *Rev. dr. publ.*, 1946, 414, 434, nella chiave, invece, dell'apertura alla «diretta» pronuncia popolare. Ancora prima, questa ipotesi era stata avanzata da A. Esmein, *Deux formes de gouvernement*, cit., 40 sg., ma in chiave assolutamente critica e nel contesto di una radicale diffidenza nei confronti dell'istituto referendario.

g) strumento di verifica (della consentaneità fra rappresentanti e rappresentati) e controllo (della corrispondenza fra scelte del corpo elettorale e loro traduzione-attuazione legislativa)³⁶;

h) meccanismo di stimolo della più chiara comprensione delle esigenze generali da parte delle forze politiche³⁷ e dell'azione delle istituzioni³⁸;

i) strumento di educazione politica del popolo³⁹;

Anche in Kelsen il *referendum*, in una con la giustizia costituzionale (il cui sviluppo – è stato osservato – negli ultimi anni è andato di pari passo con quello del *referendum*: cfr. A. La Pérgola, *Allocution d'ouverture*, in AA.VV., *Justice constitutionnelle et démocratie référendaire*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1996, 7), ha funzioni di temperamento del parlamentarismo (cfr. H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, ora in *La democrazia*, tr. it. di G. Melloni, 4a ed., Bologna, Il Mulino, 1994). L'ottica kelseniana, tuttavia, è completamente diversa da quella degli autori che hanno visto nel *referendum* anche uno strumento di riequilibrio della bilancia dei poteri a favore dell'Esecutivo.

36. In questo senso, dopo lo spunto di K. Kautsky, *Der Parlamentarismus, die Volksgesetzgebung und die Sozialdemokratie*, Stuttgart, Dietz, 1893, 120, e le riflessioni di C. Schmitt, *Volksentscheid und Volksbegehren*, cit., 9 (che, peraltro, vede questa funzione di controllo particolarmente caratterizzante l'iniziativa popolare, più che il *referendum*), e G. Burdeau, *Il regime parlamentare*, cit., 306, v. con varietà di accenti, G. Ferrière, *Dissolution et référendum*, in *Rev. dr. publ.*, 1946, 414, 420 e *passim*; C. Carbone, *La competenza della Corte costituzionale sull'ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo*, in AA. VV., *La Corte costituzionale*, Roma 1957, 603; S. Galeotti, *Esigenza e problemi del referendum*, in AA. VV., *Indissolubilità del matrimonio e referendum popolare*, Milano, Giuffrè, 1969, 57; ID., *Controlli costituzionali*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962, 337 sgg.; R. Nania, *Referendum e sovranità popolare*, in *Dir. soc.*, 1974, 663; G. Zagrebelsky, *Relazione al Secondo Convegno giuridico del Gruppo parlamentare radicale su Il dettato costituzionale in tema di referendum. Funzione e poteri della Corte di cassazione e della Corte costituzionale. Le otto richieste radicali di referendum*, Resoconto stenografico provvisorio, Roma, Piramide, 1978 (ciclostile), 37 sg., e molti altri.

37. In questo senso (con l'accento posto, appunto, sul momento della conoscenza più che su quello dell'azione), già C. Mortati, *Il potere legislativo nel progetto di Costituzione*, cit., 473.

38. V., oltre al noto studio di A. Pizzorusso, *Presupposti per una ricostruzione storica del referendum: i referendum «di stimolo» e i «referendum di rottura»*, in AA. VV., *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, Milano, Bompiani, 1978, 157 sgg., ad es., C. Lavagna, *Istituzioni*, cit., 312. Questa dottrina (v. ancora A. Pizzorusso, *Presupposti per una ricostruzione storica*, cit., spec. 161) contrappone i *referendum* di stimolo ai *referendum* di rottura soprattutto perché, mentre nei primi i promotori si preoccupano anche del risultato positivo o negativo della consultazione, nei secondi l'obiettivo «consiste nella creazione di un certo movimento di opinione, mentre la vittoria nel *referendum* è relativamente indifferente» (a questo proposito, sembra che la posizione di Pizzorusso sia stata equivocata da A. Baldassarre, *Relazione, in Referendum e legalità. «Tornare alla Costituzione»*, cit., 166).

39. Dopo G. GRASSI, *Il Referendum nel governo di Gabinetto*, cit., 111, molti hanno sostenuto questa posizione (v., ad es., T. Martines, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Milano, 1960, ora in *Opere*, t. II, Milano, Giuffrè, 2000, 352). Già assai prima, comunque, fuori d'Italia il rapporto biunivoco tra estensione delle forme di partecipazione popolare alla legislazione ed educazione pubblica era stato segnalato da T. Curti, *Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung (zugleich eine Geschichte der schweizerischen Demokratie)*, Zürich, Schröter, 1885, 11. Sulla funzione educativa del *referendum*, poi, M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, cit., 550; G. Burdeau, *Il regime parlamentare*, cit., 296; J. Brice, *Democrazie moderne*, trad. it. di L. Degli Occhi, Milano, Mondadori,

- l) canale di integrazione sociale e di legittimazione delle istituzioni⁴⁰;
 m) elemento dinamizzante delle forme di governo fondate sulla rappresentanza⁴¹;
 n) moltiplicatore della pluralità dei canali decisionali⁴².

E' bene dire subito che in tutte queste ipotesi ricostruttive vi è un grumo di verità, per la semplice ragione che il *referendum* è un istituto polifunzionale. Non solo: le funzioni variano – anche – a seconda del *tipo* di *referendum* del quale si tratta. Il *referendum* costituzionale, quello consultivo, quello «legislativo» (tutti, per giunta, a loro volta articolabili in varie forme di funzionamento e per distinti livelli territoriali) non servono necessariamente allo stesso scopo (e non parlo – per le ragioni già viste – dell'iniziativa popolare).

Per chiarire la questione, assumo l'esperienza italiana come paradigmatica, anche perché, tra quelle dei Paesi nei quali gli istituti partecipativi non avevano una risalente tradizione (come invece in Svizzera o negli Stati Uniti), essa ha avuto nel secondo dopoguerra lo sviluppo più impetuoso.

i) Il referendum costituzionale, per come è stato disegnato dalla Costituzione italiana (l'art. 138 prevede che lo possano richiedere cinquecentomila eletto-

+286 (che vedeva il «merito più incontestabile» della legislazione popolare diretta nel non avere eguali «come strumento di istruzione politica pratica»); M.Y. Ostrogorski, *Democrazia e partiti politici*, trad. it. di G. Quagliariello, Milano, Rusconi, 1991, 662; nella letteratura più recente, tra i molti, I. Budge, *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1996, 10.

40. D. Butler – A. Ranney, *Referendums*, cit., 18 e 24; A. di Giovine, *Fra direttismo e antipolitica: qualche spunto sul referendum in Italia*, ora in *Democrazia diretta e sistema politico*, Padova, Cedam, 2001, 182; F. Delpérée *Referendum e ordinamenti costituzionali*, in *Referendum*, a cura di M. Luciani e M. Volpi, Roma-Bari, Laterza, 1992, 47; M. Fedele, *Democrazia referendaria. L'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica*, Roma, Donzelli, 1994, IX; M. Setälä, *Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions*, Houndmills & New York, MacMillan & St. Martin's Press, 1999, 161; Y. Papadopoulos, *Democrazia e referendum*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1995, 209; F. Hamon, *Le référendum*, cit., 50 e sg.

41. Alcune prime considerazioni in proposito erano avanzate in M. Luciani, *Le possibilità di introduzione nella Costituzione italiana di forme di legislazione popolare*, relazione al Convegno *Verso l'autodeterminazione delle cittadine e dei cittadini*, tenutosi a Bolzano, nei giorni 17 e 18 maggio 1996, inedita, e in *Referendum e forma di governo*, in *Quaderno n. 7 – Seminario 1996*, a cura della Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Torino, Giappichelli, 1997, 100. Adesivamente, A. di Giovine, *Fra direttismo e antipolitica*, cit., 170. Non dissimile sembra la posizione di L. Volpe, *Potere diretto e potere rappresentativo*, Bari, Cacucci, 1992 – ed. provv. -, spec. 234 sgg. e di altri autori. Nella dottrina politica, Y. Papadopoulos, *Democrazia e referendum*, cit., 212.

42. E. Bettinelli, *Itinerari*, cit., 520; A. Baldassarre, *Il referendum abrogativo nel sistema costituzionale*, cit., 473. Più che una funzione è, questa, una realtà del *referendum* per C. Emeri – C. Bidegaray, *Du référendum négatif*, cit., 75.

ri, cinque consigli regionali o un quinto dei componenti di ciascuna Camera se, in seconda deliberazione da parte delle Camere, una legge costituzionale o di revisione costituzionale è stata approvata con una maggioranza superiore a quella assoluta, ma inferiore a quella dei due terzi), ha un'evidente funzione di protezione della Costituzione. Si tratta, dunque, di uno strumento «oppositivo», messo a disposizione delle minoranze (fortemente motivate e organizzate) che contano di ribaltare sul terreno della votazione popolare il risultato della votazione parlamentare. Che sia così è dimostrato dalla natura facoltativa della consultazione, dal conferimento dell'iniziativa ad una frazione minoritaria di elettori o di parlamentari, e anche dalla mancata previsione del *quorum* di partecipazione per la sua validità⁴³, che appunto consente alle minoranze capaci di mobilitare la propria base di prevalere su una maggioranza tiepida o passiva.

Certo, la votazione referendaria è assoggettata alla regola di maggioranza, ma se è ovvio che il *referendum* sia vinto dai più, ciò non impedisce che, per la sua collocazione nel sistema e per la sua concreta disciplina giuridica, esso possa offrire prestazioni non maggioritarie (in altri termini: una cosa è il *principio di maggioranza*; cosa diversa la *logica maggioritaria* di un istituto o di un regime politico).

In ogni caso, il *referendum* costituzionale non è stato concepito dai Costituenti italiani come uno strumento per plebiscitare le scelte della maggioranza parlamentare (dopo l'esperienza del fascismo, infatti, la diffidenza per la torsione plebiscitaria dei meccanismi di produzione del consenso era massima) e dunque non è un caso che la più attenta dottrina italiana abbia assai criticato la scelta della (allora) maggioranza di centrosinistra di sottoporre al voto popolare, con un vero e proprio appello al popolo, la riforma del Titolo V della Costituzione, che sarebbe poi diventata la l. cost. n. 3 del 2001⁴⁴.

Di fatto, la funzione oppositiva del *referendum* costituzionale si è manifestata in tutta la sua forza con la consultazione del 25 e 26 giugno 2006, quando,

43. Tale natura oppositiva e conservativa del *referendum* costituzionale, in particolare con funzione di tutela delle minoranze, è evidenziata dalla grande maggioranza della dottrina italiana, a partire dal classico saggio di G. Guarino, *La revisione della Costituzione – Il Referendum*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1948, 130 sgg.

44. In questo senso, G. Scaccia, *Revisione di maggioranza e «qualità» della Costituzione*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2002, n. 1, 119 e – più cautamente – P. Passaglia, *L'art. 138 Cost. ed il referendum del 7 ottobre 2001*, in *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, (a cura di S. Panizza e R. Romboli), Torino, Giappichelli, 2002, 174.

con una larghissima maggioranza (e un'alta partecipazione al voto), è stata bocciata una radicale (e tecnicamente assai discutibile) riforma della Costituzione approvata dall'allora maggioranza di centrodestra.

ii) Quanto al *referendum* consultivo, alcuni autori hanno contestato addirittura in radice l'istituto, negando che ai cittadini si possano chiedere «pareri» e non «decisioni», con la conseguenza o di negare diritto di cittadinanza nel sistema al *referendum* consultivo, oppure (all'opposto) di attribuirgli effetti sempre vincolanti. In realtà, le cose sono un po' più complesse, perché: a) non è affatto detto che un soggetto titolare della sovranità sia addirittura costretto a dover sempre agire come tale; b) l'art. 1, comma 2, della Costituzione italiana dispone che il popolo esercita la sua sovranità «nelle forme e nei limiti della Costituzione», sicché non sono atti di esercizio di sovranità gli interventi del popolo compiuti al di fuori di quelle forme; c) il popolo *sa*, nel momento in cui è chiamato ad un *referendum* consultivo, qual è il valore giuridico del giudizio manifestato, il che influenza anche il comportamento dei votanti (a partire dalla loro partecipazione), sicché sarebbe arbitrario (ed *abusivo nei confronti del popolo medesimo*) attribuire effetto vincolante ad una consultazione che gli stessi votanti non riconoscevano *ab initio* come dotata di simili virtualità.

Un *referendum*, insomma, può legittimamente limitarsi a sollecitare l'avviso, non la decisione popolare, senza che così si determinino effetti *giuridicamente* vincolanti. Questione diversa, ovviamente, è quella degli effetti *politici* del *referendum* consultivo, ma questi variano a seconda del contesto, del tasso di partecipazione, della natura del quesito, etc.⁴⁵.

iii) Quanto al *referendum* «legislativo», la mia opinione è che soprattutto le ultime due delle possibili funzioni del *referendum* identificate dalla dottrina (il *referendum* come elemento dinamizzante delle forme di governo fondate sulla rappresentanza e il *referendum* come moltiplicatore della pluralità dei canali decisionali) siano, in questo caso, importanti e vitali.

Quanto alla funzione di dinamizzazione, è ben nota (ed è stata messa in luce soprattutto da Fraenkel)⁴⁶ l'impronta elitaria e «aristocratica» posseduta in

45. Analogamente, D. Butler – A. Ranney, *Referendums*, cit., 17; J.-M. Denquin, *Référendums consultatifs*, in *Pouvoirs*, 1996, n. 77, 92.

46. E. Fraenkel, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, Tübingen 1958.

origine dal regime rappresentativo. Lo sviluppo dei partiti di massa ha prima temperato e poi rovesciato questa impronta, ma dagli anni Novanta del secolo scorso la crisi di quei partiti ha fatto aumentare a dismisura i rischi di chiusura e di autoreferenzialità della classe politica, rendendo assai difficile per la rappresentanza recepire le domande provenienti dal basso e tradurle in efficaci e condivise scelte di indirizzo politico. In questo contesto, gli istituti partecipativi, *referendum* in testa, possono essere un utile correttivo, incidendo sulla determinazione dei tempi e dei contenuti dell'agenda parlamentare e in genere politica⁴⁷. Spesso, infatti, alcune questioni sono considerate rilevanti dalla pubblica opinione, ma vengono sistematicamente accantonate dalle istituzioni rappresentative, sicché il *referendum* può servire a rimediare allo scollamento tra società politica e società civile.

Quanto alla funzione di produrre un'ulteriore e più ricca articolazione del pluralismo decisionale, si può ben dire che, a prima vista, essa sembra addirittura paradossale. Che il *referendum* possa essere uno strumento di moltiplicazione garantista delle sedi decisionali appare strano, se si ritiene che la pronuncia referendaria sia la voce «vera» della volontà popolare e che essa goda di un plusvalore di legittimazione, sconosciuto alla volontà mediata dai rappresentanti, tale da conferirle la capacità di travolgere ogni decisione o volontà contraria. Abbiamo già visto, però, che questa premessa è falsa: ogni votazione popolare conosce le mediazioni e ogni votazione popolare deve essere interpretata. Non solo. Come è stato efficacemente osservato, prima che al popolo si formuli il quesito sul quale pronunciarsi, una volontà rispetto a quel quesito – logicamente – non esiste («il n'y a pas de volonté inexprimée du groupe»)⁴⁸. La volontà popolare, infatti, si forma *solo* di fronte al quesito concreto e viene manifestata *solo* nel contesto politico strutturatosi nel confronto tra i partiti. Di conseguenza, ridotto alla sua vera dimensione, visto come *uno* degli strumenti di manifestazione

47. La partecipazione alla determinazione dell'agenda politica è uno dei cinque criteri «che il governo di un'associazione dovrebbe *onorare* per poter soddisfare l'esigenza di un uguale diritto per tutti i membri a partecipare alle decisioni sulle strategie» proposti da R. A. Dahl, *Sulla democrazia*, trad. it. di C. Paternò, Roma – Bari, Laterza, 2000, 41 (cors. ns.).

48. J.-M. Denquin, *Référendum et plébiscite*, cit., 244. Va ancor più in profondità, negando la possibilità dell'indipendente volontà non solo del gruppo, ma dell'individuo stesso, P. Rosanvallon, *La démocratie inachevée*, cit., 275: ogni manifestazione di volontà è sempre risposta ad una previa azione, è sempre «riflessiva» e non è un attributo ontologico dell'individuo (ma ha senso solo in una dimensione dialogica). Conseguentemente, «il y a pour cette raison *toujours* un tiers interpellateur-organisateur, même s'il n'existe parfois que de façon masquée et cachée» (corsivo nell'originale).

della volontà popolare, il *referendum* può essere armonicamente interpretato come un elemento della complessa architettura garantista delle democrazie mature, fondate in pari misura sul principio di eguaglianza e su quello di libertà.

4. Il *referendum* nel giuoco politico

L'osservazione che precede consente di addentrarsi meglio nella questione del rapporto tra il *referendum* e la politica partitica.

Un vizio frequente delle analisi del *referendum*, soprattutto da parte dei giuristi, è proprio l'assenza di un suo inquadramento entro le coordinate del confronto tra quelli che della politica sono gli attori quotidiani: i partiti. La cosa è, invero, sorprendente, se solo si pensa che le teorie più convincenti delle forme di governo prendono le mosse proprio dal «formato» e dalla struttura del sistema dei partiti per identificare le concrete modalità di funzionamento delle singole esperienze costituzionali⁴⁹.

Se, invece, volgiamo lo sguardo ai rapporti tra sistema dei partiti e *referendum*, possiamo cogliere la vera sostanza del funzionamento dell'istituto nei sistemi rappresentativi. Non è certo questa la sede per azzardare una sorta di modellistica di quei rapporti, ma alcune osservazioni generali possono essere formulate, soprattutto nella prospettiva offerta dal caso italiano (e se qui si assume l'esperienza italiana come paradigmatica – è bene ribadire – non è tanto a causa della nazionalità dell'autore, ma in ragione dell'assoluta peculiarità dell'uso del *referendum* in Italia a partire dalla metà degli anni Settanta).

Per un lungo periodo, a dimostrazione delle già segnalate difficoltà di «in-nesso» nel tronco rappresentativo, le forze politiche lasciano il *referendum* nel limbo dell'inattuazione costituzionale. Soprattutto il partito di maggioranza relativa (la Democrazia Cristiana) non ha alcun interesse ad attuare gli artt. 75 e 138 della Costituzione (che prevedono – rispettivamente – il *referendum* abrogativo e quello costituzionale), perché il sistema politico si è assestato in modo tale da garantirgli comunque una posizione di centralità quale che sia la formula

49. E' questa, in particolare, l'impostazione dell'importante e ormai classico contributo di L. Elia, *Governo, forme di*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, spec. 638 sgg.

di governo concretamente praticata (tanto in quella di centrodestra, insomma, quanto in quella di centrosinistra, è sempre la D.C. che è destinata ad essere il perno della maggioranza). E le prestazioni dinamizzanti del *referendum*, ovviamente, non sono apprezzate da chi lucra una rendita di posizione dalla fissità o vischiosità dei rapporti politico-partitici. Allo stesso tempo, il maggior partito di opposizione (il Partito Comunista Italiano) non ha nel proprio patrimonio culturale la tradizione di un particolare interesse per gli istituti di partecipazione e per questo non incalza certo la D.C. e la maggioranza di governo, sollecitandole ad attuare, in questo, la Costituzione. Il *referendum*, poi, è visto come un potenziale elemento di divisione sociale e di contrapposizione politica, che certo non si armonizza con il «disgelo» dei rapporti fra centristi e sinistra e con l'avvio del lungo processo di confronto collaborativo fra D.C. e P.C.I.⁵⁰

Alla legge sul *referendum*, allora, si arriva solo per un preciso calcolo *partitico e parlamentare*. Una forte spinta sociale aveva sollecitato la presentazione di un disegno di legge per l'introduzione del divorzio. Una parte consistente della D.C., tuttavia, contrasta la riforma, sicché il partito si attrezza ad un deciso ostruzionismo parlamentare per impedire l'approvazione della legge. Una battaglia parlamentare troppo dura, tuttavia, renderebbe difficilissimi i rapporti con l'opposizione, ma anche quelli fra i democristiani e i partiti laici della coalizione di governo. La D.C., pertanto, «scambia» la rinuncia all'ostruzionismo parlamentare con l'approvazione della legge sul *referendum*⁵¹. Nel 1970, dunque, la legge viene approvata, ma al voto popolare si arriva solo nel 1974, poiché, nel frattempo, le Camere sono sciolte anticipatamente. Anche qui l'intreccio tra *referendum* ed equilibri politici generali è inestricabile: non solo la questione del divorzio spacca laici e cattolici della maggioranza, ma anche fra gli stessi cattolici si apre un duro confronto fra i più convinti avversari della legge (fortemente contrastata, è noto, dal Vaticano) e gli esponenti più aperti al dialogo con la società civile. Poiché la stessa legge sul *referendum*, appena approvata, prevede che la consultazione popolare non si possa tenere a ridosso delle elezioni politiche, si giunge a provocare, nel 1972, lo scioglimento anticipato, che consente di raffreddare la temperatura dello scontro e di annegare la questione particolare del divorzio nel mare delle questioni generali della politica. Il giochino

50. Analogamente, A. Barbera – A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003, 20.

51. Di questo «scambio» parla comunemente la dottrina. Cfr., tra i molti, A. Chimenti, *Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Roma-Bari, Laterza, 2a ed., 1999, 29.

dello scioglimento anticipato, però, non disinnescò la mina referendaria, ma può solo far slittare i tempi: nel 1974 si vota e il voto segna una clamorosa sconfitta per la D.C. (59% di voti a favore del divorzio), che presto si ripercuote sugli equilibri politici generali, con la forte affermazione del P.C.I. alle elezioni amministrative del 1975 e alle politiche del 1976 e con la polarizzazione del sistema partitico attorno al partito democristiano e al comunista (che da soli, nel 1976, raccolgono addirittura il 73,1% circa dei voti: più della somma dei voti di PDL e PD nelle elezioni del 2008, pari al 70,5% circa)⁵².

Come si vede, già *statu nascenti* la storia del *referendum* (abrogativo) italiano mostra che quell'istituto non vive separatamente dalla dialettica politico-parlamentare, ma – anzi – ne fa pienamente parte e talvolta può anche essere ridotto ad un suo semplice strumento⁵³.

L'esperienza del 1974 dimostrò tutte le potenzialità dell'istituto referendario, ma rese evidenti anche i rischi sottesi alla sua utilizzazione: la consultazione sul divorzio, indubbiamente, non aveva da sé sola trasformato il panorama politico italiano, ma di certo aveva determinato una forte accelerazione dei processi in corso, conferendo al sistema dei partiti un'impronta molto profonda, che sarebbe durata per oltre un decennio (sino, cioè, al crollo del muro di Berlino). Proprio la lezione della battaglia sul divorzio e delle sue conseguenze rese i partiti molto prudenti quanto all'uso dell'arma referendaria, rivelatasi tanto potente da dover essere maneggiata con cura e parsimonia. Non è un caso, dunque, che il *referendum* sia stato resuscitato da un piccolo partito, relativamente marginale negli equilibri politici complessivi, ma proprio per questo molto motivato a farli saltare: il Partito Radicale di Marco Pannella.

Nel 1977 i radicali raccolsero moltissime firme per sostenere un gran numero di richieste di *referendum*, che puntavano ad abrogare leggi nelle più di

52. I dati nel testo si riferiscono ai risultati per la Camera dei deputati, ma quelli del Senato non sono dissimili. Questi dati, è forse opportuno rilevare, la dicono lunga anche sulla debolezza delle ricostruzioni che tendono ad accreditare l'idea che in Italia si sia ormai affermato il bipartitismo (ricostruzioni che, del resto, non fanno i conti con l'assoluta precarietà degli attuali equilibri politici italiani, specie all'interno dei due schieramenti di centrodestra e di centrosinistra).

53. V. già le scettiche considerazioni di G. GUARINO, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, cit., 111.

Secondo L. Volpe, *Potere diretto e potere rappresentativo*, cit., 21 sgg. e *passim*, il *referendum* ha un «destino rappresentativo», perché deve comunque inserirsi nella logica della rappresentanza. Si può precisare, anzi, che, alla luce di quanto più volte osservato nel testo, il *referendum* non può che concepirsi all'interno di una forma di governo rappresentativa.

verse materie, dall'aborto ai manicomi, dal codice penale militare di pace alla legge di esecuzione dei Patti Lateranensi con la Santa Sede, etc. Al di là di ogni valutazione di merito sulle singole proposte (quasi tutte volte a rafforzare taluni diritti di libertà civile, peraltro selettivamente identificati), l'obiettivo politico dei radicali era chiaro: rendere più difficoltoso il dialogo fra D.C. e P.C.I.; aprire all'interno della maggioranza e dell'opposizione forti contraddizioni; crearsi uno spazio politico più ampio di quello che il modesto consenso elettorale da loro ottenuto avrebbe consentito. Spostando il terreno dello scontro dalla sede parlamentare alle piazze e alle urne referendarie, insomma, si cercava di riaprire in proprio favore un giuoco che, altrimenti, sarebbe stato irrimediabilmente chiuso.

Anche in questo caso il legame tra vicenda referendaria e politica parlamentare era trasparente. Erano gli equilibri parlamentari che suggerivano una certa politica e la consultazione referendaria trascendeva le pur importanti questioni sottoposte agli elettori per diventare un elemento del giuoco politico complessivo. Tutta la vicenda referendaria dei successivi trent'anni (che qui non può certo essere analizzata) confermerà questo rapporto tra logica referendaria e logica rappresentativa, palesando una volta di più la multifunzionalità dell'istituto e chiarendo a tutti che gli usi politici del *referendum* potevano essere i più vari⁵⁴.

Del resto, l'utilizzabilità del *referendum* all'interno del confronto politico-parlamentare troverà la propria dimostrazione più evidente negli insistiti tentativi di riformare per via referendaria il sistema elettorale, alcuni falliti (come quelli del 1999 e del 2000), altri riusciti (come quelli del 1991 e del 1993: quest'ultimo, anzi, addirittura dirompente, perché comporterà il passaggio da un sistema proporzionale ad un sistema maggioritario con la «correzione» della distribuzione proporzionale del 25% dei seggi). Ancora oggi, l'arma referendaria è stata impugnata per cambiare la legge elettorale. Su iniziativa di una forza politica marginale (come quella capeggiata da Mario Segni), infatti, ma con l'appoggio determinante (in sede di raccolta delle firme) di alcuni dei partiti principali di entrambi gli schieramenti, si è proposto di cambiare la legge elettorale del 2005, con la quale il Governo Berlusconi ha cancellato la legge maggioritaria del 1993 e introdotto una legge proporzionale con premio di maggioranza. An-

54. Cfr., ad es., C. Mezzanotte, *Comitato dei promotori*, cit., 88; C. Mezzanotte – R. Nania, *Referendum e forma di governo*, cit., 68, e molti altri.

che stavolta, però, lo scioglimento anticipato delle Camere ha impedito la votazione referendaria, slittata di un anno⁵⁵. Cosa accadrà di qui al voto referendario è difficile dire. Non sappiamo, in particolare, se si troverà un accordo per abrogare le vigenti leggi elettorali della Camera e del Senato prima della consultazione, impedendo, così, che questa si tenga (una volta che è venuta meno la legge da abrogare per *referendum*, è chiaro, non ha senso che questo si svolga). Quel che comunque sappiamo, però, è che anche in questo caso la lezione del 1974 ha trovato un'ulteriore conferma: il *referendum* potrà anche essere «scomodo» per i partiti, ma certo questi hanno gli strumenti per inserirlo all'interno delle proprie logiche, smentendo l'astratta idea della «purezza» e della «immediatezza» della volontà referendaria.

Sebbene sia opportuno far scendere il *referendum* dal cielo dei miti alla terra della realtà politica, la sua importanza per un sistema rappresentativo che voglia essere sufficientemente dinamico e aperto alla definizione dell'agenda politica anche da parte di soggetti che in Parlamento non siedono o sono minoritari non può essere sottovalutata. Per questo, se la diffidenza di molti politici nei confronti del *referendum* è comprensibile, non è per questo giustificabile. Ben venga, insomma, tutto ciò che può contribuire ad arricchire, aprire e rendere più partecipata la discussione politica.

Anzi, per evitare equivoci su quanto si è detto sinora, è bene precisare che, anche se i partiti possono usare il *referendum* e anche se possono orientare e interpretare la volontà referendaria, essi non sono in grado di determinarla interamente. E non si può fare a meno di chiedersi cosa potrebbe essere del Trattato di Lisbona se invece dei soli cittadini irlandesi *tutti* i cittadini europei si potessero pronunciare. Così come non si può fare a meno di chiedersi quale sorte (mi azzardo a ipotizzare: assai migliore) i cittadini europei riserverebbero ad un ben diverso accordo tra gli Stati europei, che rompesse finalmente gli indugi e, abbandonato il vizio economicista delle origini, imboccasse con decisione la strada di una più vera integrazione politica e di un sistema istituzionale europeo realmente democratico.

55. È opportuno ricordare che la Corte costituzionale (alla quale spetta verificare l'ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo) ha dato via libera alle richieste di cui si parla nel testo con le sentt. nn. 15 e 16 del 2008, anche se in dottrina non erano mancati dubbi sulla loro ammissibilità (cfr. AA. VV., *I referendum elettorali*, Firenze, Passigli, 2007).

RIASSUNTO

Revista catalana de dret públic, 37, ISSN 1885-5709, 2008

Fonte della classificazione: Classificazione Decimale Universale (CDU)

Fonte dei descrittori: parole chiave fornite dagli autori

342.573

Massimo Luciani, professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Roma «La Sapienza»

it Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza Italiana

p. 157-182

Questo saggio muove dal convincimento che la tesi correntemente sostenuta, secondo la quale il *referendum* sarebbe uno strumento di democrazia diretta, sia errata. Il costituzionalismo classico sapeva bene che non è così, ma ormai da molto tempo (forse anche a causa di un diffuso atteggiamento antiparlamentare, che ha spinto a vedere nel *referendum* un mezzo di accertamento della volontà popolare «vera», da contrapporre a quella manifestata nelle assemblee rappresentative) la lezione del passato è stata dimenticata.

La qualificazione di «democrazia diretta», in effetti, si attaglia solo alla forma di governo nella quale le decisioni pubbliche sono assunte dal popolo adunato nella «piazza». Poiché la decisione assunta per via di *referendum* è cosa del tutto diversa da quella assunta tramite un'assemblea popolare, non si può parlare del *referendum* come di un istituto di democrazia diretta. Al contrario, esso è un istituto di democrazia partecipativa, proprio (pur senza essere necessario) del regime rappresentativo.

Nonostante questo, il *referendum* non si innesta pacificamente nelle forme di governo rette dal principio rappresentativo. Si comprende, dunque, che spesso le forze politiche presenti in Parlamento oppongono resistenza alla sua introduzione.

Da questo punto di vista, può essere assai istruttiva la considerazione dell'esperienza italiana del secondo dopoguerra.

Il *referendum*, pur previsto dalla Costituzione del 1948, è rimasto a lungo inattuato e solo la volontà del partito che allora aveva la maggioranza relativa (la Democrazia Cristiana) spinse ad approvare la legge regolativa delle operazioni referendarie, allo scopo di sottoporre al voto popolare, nel 1974, la legge sul divorzio.

Anche successivamente il *referendum* è stato spesso un'arma utilizzata dai partiti nella loro competizione e questo fa capire che il rapporto tra istituti di partecipazione popolare e circuito partitico-rappresentativo è più stretto di quanto si immagini.

L'esperienza italiana mostra, in definitiva, che non è saggio nutrire eccessive illusioni sul rendimento democratico del *referendum*. Ciononostante, la sua presenza nel disegno istituzionale sembra assai opportuna, soprattutto perché è proprio con il *referendum* (proposto «dal basso») che si può incidere sull'agenda politica e che si possono moltiplicare, in senso pluralistico, i canali decisionali.

Parole chiave: *referendum*; rappresentanza politica; democrazia partecipativa; partiti politici; parlamento.

RESUM

Revista catalana de dret públic, 37, ISSN 1885-5709, 2008

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

342.573

Massimo Luciani, catedràtic d'institucions de dret públic, facultat de dret, Universitat dels Estudis de Roma «La Sapienza»

it Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza Italiana

ca El referèndum. Qüestions teòriques i de l'experiència italiana

p. 157-182

Aquest assaig és fruit de la convicció que la tesi sostinguda habitualment, segons la qual el referèndum seria un instrument de democràcia directa, és errònia. El constitucionalisme clàssic sabia prou bé que no és així, però fa temps (potser també a causa d'una estesa actitud antiparlamentària, que ha portat a veure en el referèndum un mitjà de verificació de la veritable voluntat popular, que cal contraposar a la manifestada a les assemblees representatives) que la lliçó del passat s'ha oblidat.

La qualificació de democràcia directa, en efecte, només s'adiu a la forma de govern en la qual les decisions públiques són assumides pel poble reunit a la «plaça» Atès que la decisió assumida per via de referèndum és una cosa ben diferent de l'assumida a través d'una assemblea popular, no es pot parlar del referèndum com d'una institució de democràcia directa. Ans al contrari, aquest és una institució de democràcia participativa, pròpia (bé que no necessàriament) del règim representatiu.

No obstant això, el referèndum no s'empelta clarament en les formes de govern regides pel principi representatiu. És comprensible, doncs, que sovint moltes forces polítiques presents en el Parlament oposin resistència a introduir-lo.

Des d'aquest punt de vista, pot ser força instructiva la consideració de l'experiència italiana després de la Segona Guerra Mundial.

El referèndum, encara que previst per la Constitució de 1948, va quedar durant temps sense realitzar-se i només la voluntat del partit que tenia llavors la majoria relativa (la Democràcia Cristiana) va fer pressió per aprovar la llei reguladora de les operacions referendàries, amb l'objectiu de sotmetre a votació popular, el 1974, la llei de divorci.

A més, successivament, el referèndum ha estat sovint una arma utilitzada pels partits en la seva competició i això permet entendre que la relació entre les institucions de participació popular i el circuit de partits i representació és més estret que hom no s'imagina. L'experiència italiana mostra, en definitiva, que no és prudent fer-se excessives il·lusions sobre el rendiment democràtic del referèndum. Tanmateix, la seva presència en el projecte institucional sembla prou oportuna, sobretot perquè és precisament amb el referèndum (proposat des de baix) que es pot incidir en l'agenda política i que es poden multiplicar, en sentit pluralista, els canals de presa de decisions.

Paraules clau: referèndum; representació política; democràcia participativa; partits polítics; parlament.

RESUMEN**Revista catalana de dret públic**, 37, ISSN 1885-5709, 2008

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

342.573

Massimo Luciani, catedrático de instituciones de derecho constitucional, facultad de derecho, Universidad de los Estudios de Roma «La Sapienza»

it Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza Italiana

es El referéndum. Cuestiones teóricas y de la experiencia italiana

p. 157-182

Este ensayo es fruto de la convicción de que la tesis sostenida habitualmente, según la cual el referéndum sería un instrumento de democracia directa, es errónea. El constitucionalismo clásico sabía bien que no es así, pero hace tiempo (quizás también a causa de una extendida actitud antiparlamentaria, que ha llevado a ver en el referéndum un medio de verificación de la verdadera voluntad popular, que hay que contraponer a la manifestada en las asambleas representativas) que la lección del pasado se ha olvidado.

La calificación de democracia directa, en efecto, sólo es adecuada a la forma de gobierno en la cual las decisiones públicas son asumidas por el pueblo reunido en la "plaza" dado que la decisión asumida por vía de referéndum es una cosa bien diferente de la asumida a través de una asamblea popular; no se puede hablar del referéndum como de una institución de democracia directa. Al contrario, es una institución de democracia participativa, propia (aunque no necesariamente) del régimen representativo.

No obstante, el referéndum no se insiere claramente en las formas de gobierno regidas por el principio representativo. Es comprensible, pues, que a menudo muchas fuerzas políticas presentes en el Parlamento opongan resistencia a introducirlo.

Desde este punto de vista, puede ser bastante instructiva la consideración de la experiencia italiana después de la Segunda Guerra Mundial.

El referéndum, aunque previsto por la Constitución de 1948, quedó durante un tiempo sin realizarse y sólo la voluntad del partido que tenía entonces la mayoría relativa (la Democracia Cristiana) hizo presión para aprobar la ley reguladora de las operaciones referendarias, con el objetivo de someter a votación popular, en 1974, la ley de divorcio.

Además, sucesivamente, el referéndum ha sido a menudo un arma utilizada por los partidos en su competición y eso permite entender que la relación entre las instituciones de participación popular y el circuito de partidos y representación es más estrecho de lo que uno no se imagina.

La experiencia italiana muestra, en definitiva, que no es prudente hacerse excesivas ilusiones sobre el rendimiento democrático del referéndum. Sin embargo, su presencia en el proyecto institucional parece bastante oportuna, sobre todo porque es precisamente con el referéndum (propuesto desde abajo) que se puede incidir en la agenda política y que se pueden multiplicar, en sentido pluralista, los canales de toma de decisiones.

Palabras clave: referéndum; representación política; democracia participativa; partidos políticos; parlamento.

ABSTRACT**Revista catalana de dret públic**, 37, ISSN 1885-5709, 2008

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by authors

342.573

Massimo Luciani, chaired professor of Public Law, Faculty of Law, University of Rome «La Sapienza»

it Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza Italiana

en The Referendum. Theoretical Questions and of the Italian Experience

p. 157-182

This paper is the result of the conviction that the view, commonly held, according to which the referendum would be an instrument of direct democracy, is false. Classic constitutionalism knew full well that this is not so, but for a long time (perhaps also due to a widespread antiparliamentary attitude, which has led to see the referendum as a means to verify the *true* will of the people, which needs to be set against the will expressed at the Assembly of Representatives) the lesson from the past has been forgotten.

The denomination *direct democracy*, in fact only fits in with the form of government in which public decisions are made by the people at the «square». Given that the decision made via referendum is something quite different to the one made by a popular assembly, the referendum cannot be considered as a direct democracy instrument. On the contrary, referendum is an instrument of participatory democracy, typical of (although not necessarily) of the representative regime.

However, the referendum does not fit straightforwardly in with those forms of government ruled by the representative principle. It is understandable, then, that many political forces, present in the Parliament, often show resistance to introduce it.

From this point of view, it can be quite instructive to consider the Italian experience after World War II.

The referendum, although it was contemplated in the 1948 Constitution, was not made effective for a while, and it was only the willing of the party that at the time had simple majority (the Christian Democrats) which put pressure in order to pass the law which regulated referendums, with the objective of putting the 1974 divorce law to the popular vote.

Moreover, subsequently, the referendum has often been a weapon used by parties in their battle which shows that the relationship between popular participation figures and the party and representation circuits is narrower than one might imagine.

The Italian experience shows, in short, that it is not prudent to build up too much hope on the democratic performance of the referendum. However, its presence in the institutional project seems necessary enough, especially because it is precisely with the referendum (proposed from below) that some influence can be had on the political agenda and that, in a plural sense, decision making channels can be multiplied.

Key words: referendum; political representation; participatory democracy; political parties; parliament.