



QUINTA EDIZIONE DEL SEMINARIO INTERNAZIONALE DI DIRITTO COMPARATO
«DEMOCRAZIE RAPPRESENTATIVE E FORME DI PARTECIPAZIONE»
IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA

LA COMPLESSA REALIZZAZIONE DI MODELLI DI DEMOCRAZIA
PARTECIPATIVA. IL CASO DEL *RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉ*
IN FRANCIA

CHIARA A. D'ALESSANDRO

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Il *réferendum d'initiative partagée*. Un percorso a tappe complesso. – 3. Il ruolo determinante del *Conseil Constitutionnel*. – 4. Per una comparazione difficile.

1. Considerazioni introduttive

In “nome del popolo” è il *refrain* che spesso ritorna nelle parole dei protagonisti della vita istituzionale, ed è anche il principio in ragione del quale le decisioni politiche e legislative sono assunte da parte decisori pubblici¹. Ciononostante, lo strumento democratico che più di ogni altro assicura la partecipazione attiva del popolo, *rectius* corpo elettorale, vale a dire il referendum, è sempre stato circondato da un dibattito

¹ Vi è da ricordare come in realtà la dottrina più risalente nel tempo ritiene che l'unico reale esercizio della democrazia diretta si realizzi con un'assemblea di uomini che contestualmente discute e delibera, così per J. J. ROUSSEAU, *Contratto sociale*, L. III, Cap. XII e B. CONSTANT, *Della libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, ora in *Principi di politica*, tr. it. di U. CERRONI, Roma 1970, 221; più di recente in Italia M. Luciani condivide queste tesi, ricordando come il referendum non è uno strumento di democrazia diretta ma un prodotto della democrazia rappresentativa, e che «possiede un senso proprio nel contesto della rappresentanza» cfr., *Commento all'art.75*, in *Commentario alla Costituzione Il referendum. Questioni teoriche dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, 37/2008, 163; più ampiamente, M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso*, Bologna-Roma, 2005, 1 ss.

politico e istituzionale, in Italia come altrove, che non ha mancato di evidenziarne, piuttosto che le positive potenzialità, le ombre che ne possono accompagnare l'utilizzo.

È su questo tema, con particolare riferimento a un meccanismo referendario peculiare dell'ordinamento costituzionale francese, non senza qualche arduo tentativo di comparazione, in verità reso arduo dalla particolarità dell'istituto, che ci si concentrerà in questo lavoro.

Nonostante la, alquanto diffusa, "diffidenza" delle *élites* il meccanismo referendario, si è progressivamente fatto strada all'interno dalla gran parte delle Costituzioni democratiche contemporanee², come meccanismo alternativo, anche se eccezionale, all'azione dei rappresentanti, sembrando divenire spesso lo strumento "salvifico" cui si fa appello, per sopperire a una presunta crisi della democrazia rappresentativa, per rimediare alla disaffezione dei cittadini nei confronti della politica³, o ancora per assicurare "un plus valore" di legittimità⁴ ad importanti scelte della vita politica e istituzionale di un paese (dalla ratifica di trattati internazionali, alla conferma di revisioni costituzionali etc..)

In questo scenario la patria della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino assume un ruolo del tutto peculiare. Nel senso che i sentimenti di *méfiance* o di reticenza continuano ad accompagnare e condizionare l'utilizzo dello strumento referendario. Si tratta di una sfiducia sedimentata nel tempo, originata da una sorta di «*peur du peuple*»⁵ risalente fino al periodo rivoluzionario. A ciò si sono aggiunte le memorie, sinistre per la coscienza democratica, dei colpi di mano plebiscitari dei due imperi napoleonici⁶, fino alle, tuttora, non sopite polemiche, attorno al referendum del 1962 con cui Charles De Gaulle riuscì a fare approvare dal popolo la previsione dell'elezione diretta del Capo dello Stato.

Da allora, fino ad arrivare ai giorni più recenti, il dibattito sulle luci e le ombre dello strumento referendario non si è mai sopito in Francia. Questo timore antico spiega probabilmente perché ogni meccanismo referendario previsto dalla Costituzione del 1958, deve necessariamente passare per un filtro istituzionale (parlamentare o del Capo dello Stato) non essendo prevista alcuna possibilità per il corpo elettorale di farsi, seppure tramite le opportune vesti istituzionali - quale quella dei comitati per i referendum come avviene in Italia - diretto promotore del momento elettorale.

Cionondimeno, la Costituzione della V Repubblica, almeno dal punto di vista testuale, dedica ampio spazio, sia pure attribuendogli funzioni diverse, allo strumento

² Per una panoramica delle tipologie e degli utilizzi dello strumento referendario, L. MOREL - M. QVORTRUP, *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Routledge ed., 2017. Per una riflessione dello strumento referendario in chiave comparata, partendo dall'esperienza francese, F. HAMON, *Le référendum. Etude comparative*, Paris, LGDJ, 1995.

³ Su questi aspetti la letteratura è naturalmente molto vasta, senza pretesa di esaustività si veda, S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3/2017.

⁴ A. BALDASSARE, *Referendum e legislazione*, in M. LUCIANI ET M. VOLPI (a cura di.), *Referendum*, Bari, 1992, 40.

⁵ Sul punto cfr., L. MOREL, *La Question du référendum*, Paris, 2019, 89.

⁶ Il riferimento è al primo esperimento plebiscitario nel 1799 con cui Napoleone formalmente confiscò tutti i poteri della Repubblica, e poi ai due successivi plebisciti ad opera di Luigi Napoleone nel 1802 e nel 1804

referendario, ciò in controtendenza con i precedenti testi costituzionali francesi. In quello della III Repubblica, infatti, non vi era nessun riferimento al referendum, in quello della IV Repubblica vi si faceva luogo solo in materia di revisione costituzionale.

Il generale De Gaulle, in effetti, cercò di realizzare con la Costituzione della V Repubblica una soluzione che fosse di compromesso tra la visione di René Capitant, ispirato a sua volta da Carré de Malberg⁷, secondo cui la democrazia doveva essere *governante*, e che quindi faceva largo spazio agli istituti di democrazia diretta, e quella di Michel Debré che, al contrario, riteneva che la democrazia non potesse essere che *governata*⁸ e perciò guardava ai rappresentanti eletti come i principali attori del sistema democratico.

La soluzione individuata rappresentò, in definitiva, una sorta di sintesi tra, la visione rivoluzionaria, da un lato, la quale trovava la sua massima espressione con la I Costituzione repubblicana del 1791 di ispirazione rousseauiana, la quale prevedeva che nessuna legge potesse essere definitiva se non fosse stata approvata, entro quaranta giorni, anche dai cittadini riuniti nelle assemblee primarie e, dall'altro, gli esperimenti plebiscitari bonapartisti. L'obiettivo del Generale, infatti, fu quello di introdurre lo strumento referendario come possibilità per fare direttamente appello al corpo elettorale, instaurando un contatto diretto con i cittadini, ma evitando che il referendum potesse divenire un'arma di manipolazione e di pressione nelle mani dei partiti. Si spiega così, più chiaramente, in questo quadro, perché le diverse tipologie di referendum previste dalla Costituzione francese vigente non consentono, come si diceva, in nessun caso al corpo elettorale di attivare direttamente la procedura, ma necessitino sempre di un "filtro" istituzionale, spesso proprio quello presidenziale.

Similmente a quanto già previsto dall'articolo 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino secondo cui «La legge è l'espressione della volontà generale. Ogni cittadino ha il diritto di concorrervi o personalmente o tramite i propri rappresentanti», il vigente articolo 3 della Costituzione del 1958 stabilisce che «la sovranità popolare appartiene al popolo che la esercita tramite i suoi rappresentanti e tramite referendum».

In apparente coerenza con tale enfatica disposizione lo strumento referendario trova, come si diceva, molteplici applicazioni all'interno della Costituzione della V Repubblica.

Anzitutto, è previsto il referendum c.d. legislativo ex art. 11 comma I, vale a dire quello indetto dal Presidente della Repubblica su richiesta del Primo ministro o su proposta congiunta delle due Assemblee su un progetto di legge che verta su una delle

⁷ Secondo Carré de Malberg solo il referendum sarebbe in grado di completare l'idea di rappresentanza, cfr. R. CARRÉ DE MALBERG, *Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme*, in *Revue du droit public*, 1931, 233.

⁸ Si tratta, in effetti, della nota contrapposizione tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa, sul punto, senza pretesa di esaustività M. CRÉPON ET B. STIEGLER, *De la démocratie participative: fondements et limites*, Paris, 2007, 113; J.-P. GAUDIN, *La démocratie participative*, Paris, 2007, 125; Y. SINTOMER, *Le pouvoir au peuple, La Découverte*, 2007, p. 176; J.-M. DENQUIN, *Démocratie participative et démocratie semi-directe*, in *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, 23/2007, 95-98.

materie individuate dalla norma stessa⁹. Si tratta del dispositivo referendario a cui, com'è noto, lo stesso Generale fece più volte ricorso per fare "appello" direttamente al popolo, anzitutto per "incassare" la vittoria dell'approvazione dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica nel 1962¹⁰.

Nella vigente Costituzione francese è altresì previsto il referendum ex art. 88-5 in tema di adesione di un nuovo Paese all'Unione Europea, nonché il referendum in tema di revisione costituzionale ex art. 89. In entrambe i casi, sia per il referendum ex art. 88-5 che per quello ex art. 89, il passaggio della consultazione referendaria per l'approvazione di decisioni così importanti, può essere "eluso" con un'alternativa approvazione, delle relative decisioni (adesione a un Trattato, ovvero modifica costituzionale), da parte delle Camere con una maggioranza dei 3/5. Si trova, inoltre, traccia di un riferimento, seppur non esplicito al referendum, ma più in generale al «consenso delle popolazioni» in tema di cessioni o annessioni di territori, ex art. 53, nonché ex art. 72-1 in tema di referendum locali.

Tralasciando, in questa sede, una riflessione circa il concreto funzionamento degli strumenti citati, appare utile, per l'interesse che la tematica continua a suscitare anche nel più recente dibattito politico e istituzionale, una riflessione su un ulteriore meccanismo referendario, ultimo nato nella famiglia dei referendum francesi, previsto dalla Costituzione francese all'art.11, comma III, il c.d. *réferendum d'initiative partagée* (d'ora in poi RIP).

2. Il *réferendum d'initiative partagée*. Un complesso percorso a tappe.

Si tratta di un istituto introdotto con la nota riforma costituzionale del 23 luglio 2008 la quale, nel più generale proposito di rafforzare e dare maggiore centralità al ruolo del Parlamento, assecondò anche quelle che erano state le proposte già avanzate in passato relative all'introduzione di un referendum «citoyen». Infatti, già il rapporto del c.d. Comitato Vedel¹¹ del 1993, suggeriva l'introduzione all'art.11 Cost. di un referendum definito «*d'initiative minoritaire*», che prevedeva la richiesta congiunta, da parte di una minoranza parlamentare e cittadina, di una proposta di legge referendaria¹².

⁹ La proposta di legge su cui i cittadini francesi possono essere chiamati a esprimersi con referendum può vertere sull'organizzazione dei poteri pubblici, sulle riforme relative alla politica economica, sociale e ambientale del paese e ai servizi pubblici che vi concorrono, nonché sulla autorizzazione alla ratifica di un trattato internazionale.

¹⁰ In effetti, com'è noto, De Gaulle fece ricorso all'art. 11 comma I per ottenere una sensibile modifica del testo costituzionale, in luogo della procedura prevista per la revisione costituzionale prevista dall'art. 89. L'azione di De Gaulle aprì quello che è stato definito «il più spettacolare dibattito della vita giuridica e politica del paese» circa la legittimità costituzionale dell'utilizzo di questo strumento, alternativamente all'art. 89 Cost., per la realizzazione di riforme costituzionali, sul punto, G. CONAC, *Les débats sur le référendum*, cit., 102.

¹¹ Si tratta del *Comité consultatif pour la révision de la Constitution*, istituito con decreto 92-1247 del 2 dicembre 1992 e presieduto da Georges Vedel.

¹² Il rapporto infatti esplicitamente immaginava che: «*Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa du présent article peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales Enfin le domaine du référendum serait étendu et un référendum d'initiative minoritaire serait mis en oeuvre en combinant le*

La proposta restò allora lettera morta e si è reso necessario attendere più di dieci anni per l'introduzione di un meccanismo referendario ispirato ad essa.

Il referendum di cui all'art. 11, comma III, può essere attivato su iniziativa di 1/5 dei membri del Parlamento, sostenuto da 1/10 degli elettori iscritti alle liste elettorali. Tale iniziativa, deve essere presentata sotto forma di una proposta di legge, che deve vertere su uno dei temi previsti dal comma I dell'art. 11, e non può avere ad oggetto l'abrogazione di una disposizione legislativa promulgata da meno di un anno. A vigilare sul rispetto delle condizioni che regolano il referendum è il *Conseil Constitutionnel*. Lo stesso art. 11 Cost. comma IV, rinvia per la definizione delle disposizioni operative più concrete ad una legge organica, la cui approvazione ha, in verità, a lungo tardato ad arrivare. Si tratta della legge organica n. 2013-1114¹³.

In realtà, l'ipotesi che tutte le condizioni previste per il RIP si realizzino sono alquanto remote dal momento che, oltre a quanto già previsto dai citati commi precedenti, l'art. 11 ai commi 5 e 6 prevede che «se la proposta di legge non è stata esaminata dalle due Assemblee entro il termine stabilito dalla legge organica, il Presidente della Repubblica la sottopone al referendum. Qualora la proposta di legge non sia adottata dal popolo francese, nessuna nuova proposta di referendum che verta sullo stesso argomento può essere presentata prima che siano trascorsi due anni dalla data della consultazione elettorale».

Un primo dato emerge chiaramente dall'esame dell'art. 11 comma III, si tratta di un referendum il cui "lancio" non spetta direttamente al corpo elettorale, ma al Parlamento nella misura di 1/5 dei parlamentari. Si comprende, dunque, perché tale strumento non sia definito più referendum «di iniziativa minoritaria», secondo la proposta Vedel e neppure «di iniziativa popolare», come pure proposto dal c.d. Comitato Balladur¹⁴ prima della riforma del 2008 ma, in maniera più ellittica, «référéndum d'initiative partagée» per alludere alla matrice «condivisa» della sua proposta. In effetti, non solo il *déclenchement* della procedura spetta, soltanto in maniera mediata ai cittadini, ma anche il reale coinvolgimento del corpo elettorale

voeu d'une minorité parlementaire et celle d'une minorité de pétitionnaires dont le cumul peut conduire à l'arbitrage de la nation elle-même (...)», *Rapport au Président de la République Propositions pour une révision de la Constitution* 15 février 1993, 20.

¹³ È stato, infatti, necessario attendere 5 anni per l'approvazione della legge organica di attuazione, contrariamente alle altre leggi organiche cui faceva rinvio la riforma del 2008, compresa quella relativa alla *question prioritaire de constitutionnalité*, ciò probabilmente anche per un interesse politico diverso rispetto all'introduzione di questo meccanismo, sul punto cfr. F. HAMON, *Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 98/2014, 253-254.

¹⁴ Si tratta del noto *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, il cui lavoro, su input dell'allora Presidente Sarkozy, è stato il preludio della successiva *Loi Constitutionnelle* n. 2008-724 del 23 luglio 2008. Il comitato, infatti, esplicitamente rileva che «que la démocratisation des institutions qu'il appelle de ses vœux implique un élargissement du champ de la démocratie». Più ampiamente sul lavoro del Comitato, B. MATHIEU, *Le «comité Balladur», ses travaux, son rapport*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2/2008. Sul punto si rinvia, altresì, ai numeri dedicati alla riforma costituzionale della *Revue Française de droit public*, *La révision constitutionnelle de juillet 2008*, 2/2009, n. 78; *Les dix ans de la révision constitutionnelle de 2008*, 2018/4, n. 116. Nella dottrina italiana, si vedano, senza pretesa di esaustività, P. COSTANZO, *La "nuova" Costituzione della Francia*, Torino, 2009; M. CAVINO, A. DI GIOVINE, E. GROSSO (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Torino, 2010.

appare, sin da subito, eventuale, e subordinato al realizzarsi di una serie di tappe, una sorta di "lunga marcia", senza sicurezza di giungere alla meta.

Anzitutto, l'iniziativa cittadina è posta sotto un duplice controllo e, per così dire, filtro, dapprima il sostegno parlamentare e poi il vaglio del *Conseil Constitutionnel*. Quanto al filtro parlamentare, è a 1/5 dei parlamentari, presumibilmente un'opposizione o comunque una minoranza¹⁵, che spetta il primo passo. Né il testo dell'art. 11, né la legge organica chiariscono qual è la percentuale tra i membri delle due Camere, per cui si deve ritenere che si tratti di una percentuale da intendersi sul totale dei parlamentari delle due Assemblee.

Quanto al vaglio del *Conseil Constitutionnel*, quest'ultimo interviene a più riprese. Anzitutto, subito dopo il lancio dell'iniziativa ad opera dei parlamentari, svolgendo un controllo dapprima formale, relativo alla regolarità del sostegno assembleare, e poi anche sostanziale relativo al contenuto della proposta di legge referendaria presentata. Quest'ultima, deve vertere, infatti, «su un argomento tra quelli indicati al primo comma dell'art.11», non deve avere ad oggetto una legge promulgata da meno di un anno, e non può riguardare una materia già oggetto di una procedura referendaria nei due anni precedenti. Le materie indicate dal I comma dell'art. 11 Cost. sono: «organizzazione dei pubblici poteri, le riforme relative alla politica economica, sociale o ambientale della Nazione ed ai servizi pubblici che vi concorrono, o tendente ad autorizzare la ratifica di un trattato che, senza essere contrario alla Costituzione, potrebbe comunque incidere sul funzionamento delle istituzioni».

Si tratta, dunque, di un controllo puntuale e obbligatorio che, tuttavia, è bene notare, il *Conseil* svolge in tema di referendum solo in riferimento alla procedura di RIP, e non anche per quel che attiene alla procedura referendaria prevista dal I comma dello stesso art.11 Cost, vale a dire quello convocato dal Presidente della Repubblica, né per nessun'altro referendum previsto dalla Costituzione. Ciò determina un effetto quasi paradossale per cui, di fatto, solo il RIP dovrebbe, pena l'irricevibilità, rispettare i contenuti dell'art. 11 Cost. e della Costituzione nel suo complesso¹⁶. Si può, invero, ipotizzare che le pronunce emesse dal *Conseil* sui limiti e sui contorni delle materie indicate dall'art. 11 comma I, in tema di RIP, siano destinate, nel tempo, a fare giurisprudenza e, pertanto, a produrre effetti anche sul potere di cui lo stesso Presidente gode nell'interpretazione dei limiti relativi al referendum legislativo ex art.11 comma I, quello più presidenziale di ogni altro. Il Presidente, infatti, com'è noto, ha sempre rivendicato per sé il più ampio potere discrezionale in materia, anche in ragione della mancanza di una giurisprudenza del *Conseil* in merito.

¹⁵ Secondo alcuni così congegnato il RIP sarebbe un diritto dell'opposizione, cfr. M. FATIN-ROUGE STÉFANINI, *Vingt-cinq ans de débats et de réformes sur les référendums en France: entre apparences et réalités*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 100/2014, 910.

¹⁶ Vi è infatti da ricordare che sin dalla nota sentenza 71-44 DC del 16 luglio 1971, il *Conseil* si è rifiutato di verificare preventivamente la costituzionalità del referendum ex art. 11 Cost., sulla base del fatto che esso è «organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics». Sulla mancanza di un controllo ad opera del *Conseil Constitutionnel* nei referendum ad eccezione del c.d. RIP, si veda M. FATIN-ROUGE STÉFANINI, *Le contrôle de la recevabilité des référendums en droit comparé ou la recherche d'un équilibre entre différentes exigences démocratiques*, in *La démocratie référendaire dans les ensembles plurinationaux* (sous la direction d'Amélie Binette et Patrick Taillon), 2018 (halshs-01940275), 7-8.

Solo nell'ipotesi in cui queste prime due tappe, ovvero sostegno parlamentare e vaglio del *Conseil*, fossero superate, per il *réferendum d'initiative partagée*, si aprirebbe la fase della raccolta delle firme cittadine. Si tratta di un numero particolarmente elevato, 1/10 degli elettori iscritti nelle liste elettorali, pari a circa quattro milioni e mezzo di elettori, da raccogliere ai sensi dell'art. 4 della legge organica del 6 dicembre 2013, in un periodo di tempo di nove mesi¹⁷.

Tuttavia, lo sforzo congiunto dell'impegno parlamentare e soprattutto di quello di un numero così significativo di elettori non conduce, neanche giunti a questo stadio, al momento elettorale, dal momento che la procedura introdotta con la riforma del 2008 prevede che, una volta raccolte le firme, qualora il Parlamento, entro sei mesi¹⁸, esamini la proposta di legge referendaria, il referendum viene accantonato¹⁹. Le Camere, dunque, in ipotesi, potrebbero sia accettare che emendare la proposta, e dunque approvarla anche in una versione anche stravolta rispetto a quella che aveva ricevuto il sostegno popolare, sia, ancor più semplicemente, bocciarla. In qualunque modo, dunque, il Parlamento esamini la proposta, il referendum non ha luogo.

Soltanto nella remota ipotesi in cui le Camere, o una sola di esse, si rifiutino di esaminare la proposta nel termine stabilito, il Presidente della Repubblica è tenuto ad indire il referendum popolare. Peraltro, non si comprenderebbe il motivo, per cui un Parlamento che non vuole approvare la legge proposta, dovrebbe esporsi al rischio di una sua approvazione per via referendaria.

Insomma, l'effettiva attivazione dello strumento referendario appare, così com'è congegnato, talmente residuale che l'intera procedura può essere considerata piuttosto come una leva per fare pressione sul Parlamento, affinché esamini una proposta di legge, che come una reale opportunità di consultazione del corpo elettorale²⁰, quasi una sorta di strumento di petizione. D'altra parte, pure in ipotesi in cui si giungesse all'ultimo stadio di questo percorso a ostacoli, vale a dire la consultazione elettorale, non è da escludere che il tempo trascorso possa affievolire l'interesse della parte politica che ha dato input all'iniziativa, o comunque affievolire il coinvolgimento dell'opinione pubblica.

Viste le descritte difficoltà non si determina alcuna sorpresa allorché si constata che mai nessun referendum di iniziativa condivisa è arrivato allo stadio conclusivo del

¹⁷ La fase di raccolta del sostegno popolare ricorda, sia per le modalità con cui viene svolta, principalmente in via elettronica, sia per la costante vigilanza su tutte le operazioni svolta Conseil Constitutionnel, il quale deve anche al termine dei 9 mesi validare la regolarità della procedura, la procedura di raccolta dei cc.dd. parrainages in vista delle elezioni presidenziali. Sul punto sia consentito rinviare a C.A. D'ALESSANDRO, *Le candidature alle elezioni presidenziali francesi: meccanismi giuridici e profili istituzionali*, in *Rassegna Parlamentare*, 1/2022.

¹⁸ A testimonianza di una spiccata inclinazione ad evitare lo svolgimento del momento referendario, nel suo progetto di legge iniziale, la legge organica prevedeva che il Parlamento disponesse di 12 mesi per l'esame della proposta, e che il Presidente della Repubblica disponesse di altri 4 per sottoporre la proposta legislativa referendaria alla consultazione popolare.

¹⁹ Sul punto, L. PEGORARO – A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017, p. 271; D. PORENA, *Il referendum "legislativo" nell'esperienza regionale italiana e nei sistemi costituzionali stranieri: materiali ed ipotesi per una lettura comparata del disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa e referendum*, in *Federalismi.it*, 5/2020, 150.

²⁰ M. FATIN- ROUGE STÉFANINI, *Vingt-cinq ans de débats et de réformes sur les référendum, en France: entre apparences et réalités*, in *Revue Française de droit constitutionnel*, 100/2014, 910.

suo percorso, per essersi tutte le proposte, arestate o per non aver superato lo scoglio del vaglio del *Conseil*, o per il mancato raggiungimento del sostegno popolare necessario.

In effetti, a quindici anni dall'introduzione del referendum di iniziativa condivisa vi sono stati sei tentativi di darvi corso, ma di questi soltanto uno ha superato il vaglio del *Conseil Constitutionnel*, senza raggiungere, tuttavia, l'adeguato sostegno popolare²¹.

3. Il ruolo determinante del Conseil Constitutionnel

Nonostante tali insuccessi lo strumento non smette di essere al centro del dibattito politico e istituzionale, in special modo venendo frequentemente brandito come arma dalle opposizioni per ostacolare il programma della maggioranza. È in questo contesto che la giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel* si rivela essere un passaggio sempre più cruciale nel tracciare i contorni, già molto stretti, del percorso di approdo al momento referendario vero e proprio.

Di recente, infatti, nella, assai discussa, vicenda legata all'approvazione della legge 14 aprile 2023, *loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023*, avente ad oggetto, tra l'altro, l'innalzamento graduale dell'età pensionabile da 62 a 64 anni, il *Conseil* è stato chiamato a pronunciarsi su due richieste di RIP depositate entrambe prima dell'entrata in vigore della avversata legge²². Le proposte di RIP, seppure formulate in maniera differente, miravano entrambe a fissare per legge l'età pensionabile a 62 anni, tentando, in tal modo, di vanificare gli effetti dell'entrata in vigore della riforma fortemente voluta dall'Esecutivo.

Nelle decisioni emesse dal *Conseil Constitutionnel* in merito si sono rivelate centrali due questioni, quella della data di registrazione della proposta e quella dell'interpretazione del concetto di “riforma”. Dal momento, infatti, che entrambe le proposte erano state presentate prima del 14 aprile, data di entrata in vigore della legge, per la precisione una il 20 marzo e l'altra il 13 aprile, *les Sages* hanno guardato alla data di registrazione della proposta di RIP al momento della quale la riforma non era ancora legge. Pertanto, si è ritenuto che entrambe le richieste depositate non soddisfacessero i requisiti di cui al I comma dell'art. 11 in tema di «riforme relative alla politica economica o sociale», poiché a quella data l'età legale fissata per il pensionamento era ancora di 62 anni. Di fatto, secondo l'interpretazione del *Conseil* la proposta non conteneva alcuna riforma. Si legge, infatti, nella decisione che «à la date d'enregistrement de la saisine, la proposition de loi visant à affirmer que l'âge légal de

²¹ Si tratta del progetto di legge che mirava a vanificare gli effetti di una riforma (c.d. Loi PACTE) adottata nell'aprile 2019, che prevedeva, tra le diverse misure, la privatizzazione degli aeroporti di Parigi. In opposizione a tale riforma un gruppo di parlamentari necessari era riuscito ad avviare un progetto di referendum di iniziativa condivisa che mirava ad affermare proprio il carattere di servizio nazionale pubblico della gestione degli aeroporti interessati. La procedura però non era riuscita a ottenere le firme necessarie fermandosi a 1.116.000 sostegni, in luogo dei 4,7 milioni necessari. Per un commento a quella vicenda, con particolare riferimento alla decisione emessa dal *Conseil Constitutionnel*, cfr. M. FATIN-ROUGE STEFANINI, *La décision n. 1-2019 RIP ou quand un mécanisme voué à l'échec devient un véritable atout pour l'opposition*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 120/2019, 999-1010.

²² A seguito di queste due proposte il *Conseil Constitutionnel* ha emesso due decisioni, *Décision n. 2023-4 RIP* e *Décision 2023-5 RIP* du 3 mai 2023.

départ à la retraite ne peut être fixé au-delà de 62 ans n’emporte pas de changement de l’état du droit»²³. D’altra parte il *Conseil* ha, altresì, osservato che, quand’anche la proposta di referendum fosse giunta al suo stadio conclusivo divenendo legge «Il legislatore può sempre modificare, integrare o abrogare precedenti disposizioni legislative, siano esse risultato di una legge approvata dal Parlamento o di una legge adottata da un referendum»²⁴.

Non vi è dubbio che la valutazione del concetto di “riforma”, e dunque della reale portata innovatrice della proposta di legge referendaria, sia non predeterminabile a priori in maniera oggettiva ma vada valutata dal *Conseil* caso per caso²⁵. Non vi è dubbio, altresì, che l’argomentazione adottata dalla *Consiglio* sul punto possa apparire in un certo senso quasi tautologica, e che contemporaneamente la sua giurisprudenza appaia spesso partigiana rispetto all’Esecutivo²⁶. Il fatto è, altresì, che i giudici si sono trovati in questa vicenda a doversi pronunciare su proposte che miravano a utilizzare lo strumento della proposta di legge sotto forma referendaria come un’arma ostruzionistica dell’opposizione nei confronti della maggioranza, un utilizzo che va al di là, dunque, dell’ambito di applicazione per il quale tale strumento è stato immaginato. Insomma non una reale «*réforme*» ma il tentativo di lasciare tutto com’era. D’altra parte, pare potersi ritenere che la giurisprudenza del *Conseil*, così restrittiva in materia di ammissione delle proposte referendarie, si riallacci alla *ratio* stessa di questo strumento, concepito come un meccanismo alternativo, e in quanto tale eccezionale, rispetto al normale procedimento legislativo affidato al Parlamento²⁷.

Per completezza, va segnalato che in tempi ancor più recenti il *Conseil Constitutionnel* è stato nuovamente chiamato a pronunciarsi su una proposta di RIP, «mirante a riformare l’accesso alle prestazioni sociali degli stranieri». Si tratta della *Décision* n. 2024-6 RIP dell’11 aprile 2024. L’obiettivo della proposta di legge referendaria era quello di reinserire una serie di misure, precedentemente contenute nella *loi pour contrôler l’immigration, améliorer l’intégration*, c.d. legge sull’immigrazione, approvata il 24 gennaio 2024. Le norme contenute nella proposta di

²³ *Décision* n. 2023-4 RIP du 14 avril 2023.

²⁴ Paragrafi da 6 a 10.

²⁵ Per una ricostruzione dell’interpretazione del *Conseil* in materia di “riforma” nelle precedenti pronunce in tema di RIP, e più ampiamente sulle argomentazioni apportate dai depositari della proposta per argomentare sulla innovatività della medesima, si veda M. FATIN ROUGE-STEFANINI, *RIP en eaux troubles, Commentaire des décisions RIP 4 du 14 avril 2023, Proposition de loi visant à affirmer que l’âge légal de départ à la retraite ne peut être fixé au-delà de 62 ans et RIP 5 du 3 mai 2023, Proposition de loi visant à interdire un âge légal de départ à la retraite supérieur à 62 ans*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 136/2023, 1001-1005.

²⁶ Sul punto numerosi sono i commenti molto duri della dottrina sulle ultime due pronunce in tema di RIP, cfr., *ex multis*, M. HEITZMANN-PATIN, *Interprétation et pouvoir d’appréciation: le Conseil constitutionnel ne bat pas en retraite*, in *Revue française de droit administratif*, 3/2023, p. 552 ; A. LABORDE-MENJAUD, *Interprétation littérale et rien d’autre ? Retour sur les décisions RIP du Conseil constitutionnel*, in *La Revue des droits de l’homme [Online], Actualités Droits-Libertés*; J. ROUX, *RIP: Requiescat In Pace?*, in *Recueil Dalloz*, 22/2023, 1154 ss.

²⁷ In tal senso, M. FATIN ROUGE-STEFANINI, *RIP en eaux troubles*, cit., 1007. In senso ampiamente critico nei confronti della giurisprudenza del *Conseil*, cfr., ELEONORA BOTTINI, MARGAUX BOUAZIZ ET STÉPHANIE HENNETTE-VAUCHEZ, *Un juge activiste ? Les choix du Conseil constitutionnel dans les décisions n° 2023-4 RIP et n° 2023-849 DC du 14 avril 2023*, in *La Revue des droits de l’homme*, maggio 2023, <https://doi.org/10.4000/revdh.17206>.

legge referendaria miravano, essenzialmente, a rendere più restrittive le condizioni di accesso ad una serie di prestazioni sociali e assistenziali (assegnazione di alloggi, assistenza sanitaria, tariffe agevolate sull'acquisto dei mezzi di trasporto) per gli immigrati regolari non provenienti da altri paesi UE. In verità, tali misure erano state già caducate dalle legge sull'immigrazione, in quanto giudicate illegittime dal *Conseil Constitutionnel*, nella *Décision* 2023-863 DC del 25 gennaio 2024, in quanto ritenute «cavalieri legislativi»²⁸.

Non è stata questa, dunque, l'occasione, come avvenuto nelle due di poco precedenti pronunce, per specificare ulteriormente le condizioni di ammissibilità del referendum di iniziativa condivisa, dal momento che il *Conseil* ha ritenuto, anzitutto, illegittime le previsioni di cui all'art. 1 della proposta, perché in contrasto con i doveri di solidarietà sociali prescritti dal II comma del Preambolo della Costituzione del 1946, nei confronti dei soggetti svantaggiati. In questo caso, l'illegittimità, anche solo della prima disposizione delle norme inserite nella proposta di legge referendaria, ha reso non necessario una valutazione degli altri 4 articoli contenuti nella proposta, sebbene vi sia da ritenere, per il tenore delle stesse, che anche le altre sarebbero state considerate illegittime dai *sages*. In ogni caso, se la decisione del *Conseil* non ha aggiunto nuova materia all'individuazione dei contorni entro cui il referendum di iniziativa condivisa è possibile, ha confermato ancora una volta quanto sia impervio il percorso di cui all'art.11 comma III.

Va, infine, segnalato che non solo l'opposizione si è resa protagonista, in tempi recenti, di un utilizzo strumentale di questo meccanismo, ma anche lo stesso Presidente Emmanuel Macron ha usato in maniera politica l'argomento del referendum di iniziativa condivisa, proponendone delle modifiche che, ad oggi, in special modo dopo gli esiti complessi, e in parte impreveduti delle elezioni legislative del luglio 2024, non paiono poter avere alcun seguito.

Il Presidente, infatti, in occasione del discorso pronunciato nell'ottobre 2023, dinanzi al *Conseil Constitutionnel*, per celebrare i 65 anni del testo costituzionale del 1958, aveva avanzato la proposta di una duplice modifica dell'art. 11 Cost. Da un lato, ampliarne la portata, introducendo nel novero delle materie sottoponibili a referendum anche «*questions de société*», riprendendo in ciò, d'altra parte, una proposta già avanzata nel 1984 da François Mitterand. Da notare, che ciò riguarderebbe, in effetti sia il referendum ex art. 11 comma I che quello previsto dal comma III. D'altro lato, il Presidente aveva immaginato un intervento specifico sul referendum di iniziativa condivisa, tramite un abbassamento, da 1/10 (4,7 milioni) a un milione della soglia del sostegno elettorale, e la riduzione del sostegno parlamentare, da 1/5 a 1/10 consentendo, altresì, che il meccanismo potesse essere attivato indifferentemente sia dai parlamentari che dai cittadini. La proposta, tuttavia, avrebbe innalzato da uno a tre gli anni che devono trascorrere dalla promulgazione di una legge per poter essere sottoposta a RIP. Si trattava di un'ipotesi che, pur prevedendo un «*assoupliment*» delle condizioni di

²⁸ Quella di cavaliere legislativo è una categoria di derivazione giurisprudenziale utilizzata per alludere a quelle disposizioni inserite in una legge ma non attinenti con l'oggetto più generale del testo legislativo nelle quali sono inserite.

utilizzo di questo meccanismo, non sembrava potesse renderlo comunque particolarmente incisivo nel quadro costituzionale francese. Sembra piuttosto che il Presidente avesse fatto ricorso, ad un argomento di demagogia politica, quale quello della "agevolazione" dei meccanismi di democrazia diretta, che potesse suscitare una qualche sensibilità presso gli elettori, nel tentativo di sottrarre argomenti all'opposizione, e nella speranza di guadagnare terreno presso un'opinione pubblica non sempre a lui favorevole.

4. Per una comparazione difficile

Dal punto di vista del metodo, non semplice appare una riflessione in chiave comparata su questo istituto dell'ordinamento francese con altri più noti e collaudati meccanismi referendari previsti dai testi costituzionali contemporanei. Ciò, al punto che quello francese appare quasi un *unicum*, molto difficilmente comparabile.

Limitandosi, nell'ambito di questo lavoro, ad un raffronto con il panorama costituzionale italiano, è ben noto come nel nostro ordinamento non vi siano forme di referendum propositivo, pure, in verità avanzate in fase costituente²⁹, così come, nel recente dibattito politico³⁰. Quanto all'istituto del referendum abrogativo disciplinato dall'art. 75 della nostra Costituzione, un'ipotesi di raffronto, seppur molto indiretta, si potrebbe fare solo in ordine agli effetti di questi due istituti, quello francese e quello italiano, entrambi dal tenore, per così dire, ablatorio. Infatti, tutte le proposte di RIP, fin ora, avanzate in Francia, come si è visto, appaiono sempre guidate da un intento

²⁹ È noto come in Assemblea Costituente fu Costantino Mortati a farsi promotore di tre diverse tipologie referendarie, tra cui, appunto, uno di tipo propositivo. La proposta prevedeva che "l'iniziativa popolare si esercita mediante la presentazione di un progetto, redatto in articoli, da parte di almeno centomila elettori. Ove tale progetto, che deve essere presentato subito dal Governo al Parlamento, non venga, nel termine di sei mesi dalla presentazione, preso in considerazione, o sia rigettato o sottoposto ad emendamenti, si deve procedere al referendum su di esso, quando ciò sia stato stabilito originariamente o sia stato richiesto da almeno un ventesimo (o meglio un decimo) degli elettori iscritti ed il progetto sia accompagnato dalla relazione di un comitato di tecnici della materia cui esso si riferisce". La proposta fu accantonata e prevalse la soluzione dell'introduzione del solo referendum abrogativo. Cfr., *Atti della II sottocommissione*, seduta del 17 gennaio 1947.

³⁰ Il riferimento è alla proposta presentata e poi abortita nel corso della XVIII legislatura, A.C. n.1173, di rinforzare l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare mediante la possibilità di ricorrere al referendum. Per completezza, occorre ricordare che, invero, la proposta presentava diverse analogie con lo strumento referendario francese, sebbene quello italiano si sarebbe presentato come un meccanismo ben più incisivo nei confronti del Parlamento. Infatti, la proposta prevedeva che qualora fosse stata presentata un'iniziativa legislativa popolare, sostenuta da cinquecentomila elettori, questa veniva sottoposta a referendum se le Camere non l'avessero approvata entro diciotto mesi, ovvero se l'avessero approvata ma in una versione ritenuta non soddisfacente dai promotori e questi ultimi non vi avessero rinunciato. Sul punto si vedano, *ex multis*, D. PORENA, *Il referendum "legislativo" nell'esperienza regionale italiana e nei sistemi costituzionali stranieri*, cit.; A. MORRONE, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in *Federalismi.it*, 23/2018; P. PASQUINO, S. LIETO, *L'iniziativa legislativa popolare e referendum: nuove tendenze di riforma in Italia e Francia*, in *Nomos* 3/2019, in partic. 9 ss; I. NICOTRA, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi*, in *Federalismi.it*, 10/2019.

abrogativo, dal momento che esso è stato sempre proposto per opporre alla maggioranza di governo l'abrogazione di una legge approvata o in corso di approvazione³¹.

Guardando, poi, all'elemento relativo al coinvolgimento più diretto della componente cittadina nell'ambito del procedimento legislativo, non appare soddisfacente neppure un raffronto con l'istituto ex art. 71 della Costituzione italiana relativo all'iniziativa legislativa popolare. Anche in questo caso, soltanto indirettamente si possono compararne gli effetti, nella misura in cui l'attivazione di un RIP, qualora arrivasse allo stadio dell'esame parlamentare, si sostanzierebbe in una proposta di legge sostenuta da una massa consistente dell'elettorato, dunque potrebbe divenire uno strumento per fare pressione sul Parlamento, il quale, qualora si rifiutasse del tutto di esaminare la proposta, starebbe opponendo un rifiuto netto a più di quattro milioni di elettori. È, invece, un dato noto che in Italia, nonostante il numero di proposte di legge di iniziativa popolare sia andato crescendo nel corso degli anni, da nessuna nelle prime legislature fino a 32 nella scorsa (XVIII) e addirittura 46 nella XVII, di queste proposte pochissime riescono ad arrivare ad approvazione definitiva, appena 2 nella XVIII legislatura e una soltanto nella XVII³²). Addirittura nessuna nelle tre precedenti legislature, senza contare, peraltro, che non tutte quelle presentate arrivano allo stadio iniziale dell'iter legislativo³³.

È ben evidente, dunque, come la "spinta" della componente popolare non sia avvertita in Italia quale elemento determinante all'interno del più ampio e complesso procedimento legislativo, mentre si può immaginare, sebbene sia solo un'ipotesi dato che nessun RIP è giunto al suo stadio conclusivo in Francia, che la mobilitazione, anche solo per la raccolta di un numero di firme così cospicuo, nel panorama francese potrebbe generare un interesse e una "*moral suasion*" di diversa natura sia nelle opinioni degli elettori che delle stesse istituzioni, tanto parlamentari che di vertice.

Resta, naturalmente, la più importante ed evidente differenza, vale a dire il fatto che l'iniziativa dei due istituti è popolare, ex artt. 70 e 75 Cost., in Italia, ma sempre parlamentare, ex art. 11 comma III, Cost. in Francia.

Si può dunque concludere che, tanto in Francia quanto in Italia, l'accesso ad una democrazia diretta di tipo propositivo rimane arduo e residuale. In ogni caso, appare evidente che la democrazia francese, più ancora di quella italiana, mostra tuttora evidenti segni di diffidenza storicamente sedimentata verso un uso autenticamente

³¹ Vi è in verità da ricordare come anche in Italia le vicende legate all'utilizzo dello strumento referendario di tipo abrogativo siano comunque complesse, inizialmente non scesse da sentimenti di diffidenza verso tale meccanismo e poi in seconda battuta, dopo il noto referendum n. 352 del 1979 in tema di scioglimento del matrimonio, legate per alcuni anni all'utilizzo di tale meccanismo come strumento di vera e propria lotta e opposizione politica in riferimento, in special modo, all'azione del Partito Radicale. Per una ricostruzione della storia delle vicende legate all'utilizzo del referendum abrogativo in quegli anni cfr. A. CHIMENTI, *Storia dei referendum, dal divorzio alle consultazioni elettorali*, Bari, 1990.

³² I dati relativi ai numeri delle proposte di legge referendarie presentate nelle varie legislature e agli esiti delle medesime sono aggiornati e consultabili sui siti di Camera e Senato.

³³ Sebbene sia noto come proporre una legge non equivale a vederla approvata così com'è, (sul punto cfr. A. A. CERVATI, *Iniziativa legislativa*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XVII, 1989, 1 ss.), non pare possa escludersi che proprio lo scarso successo degli esiti legati all'iniziativa legislativa popolare abbia generato una certa disaffezione verso tale strumento anche da parte dello stesso corpo elettorale, in tal senso P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della c.d. democrazia diretta*, in *Nomos*, 1/2020, 2-3.

«*citoyen*» di quegli istituti di democrazia diretta che pure oggi sembrano presentarsi (in Francia, in Italia ed altrove) come necessari correttivi che, all'interno del sistema parlamentare, contraddicano e disinnescino - attraverso fatti di attiva partecipazione – i montanti fenomeni di populismo e disaffezione alla vita pubblica.