



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



”VOX POPULI, VOX DEI”: LA RIVINCITA DELLA DEMOCRAZIA DIRETTA

L'ondata referendaria degli ultimi anni ha riportato sulla scena gli istituti di democrazia diretta. Sebbene tali strumenti rivestano una funzione sussidiaria e integrativa rispetto a quelli di democrazia rappresentativa, è emersa a livello generale l'urgenza di concedere a essi un proprio spazio nei sistemi istituzionali. Tale esigenza trae origine dall'indiscutibile incidenza di tali istituti, in particolare modo dei referendum, sulla vita politica, economica e sociale della collettività. Da qui la volontà di porre le basi per una riflessione comune sulla democrazia diretta e sui relativi istituti, dalla quale affiorano numerosi interrogativi circa la solidità della democrazia rappresentativa.

di **Luana Leo**
IUS/08 - DIRITTO COSTITUZIONALE
Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile
Raffaele Giaquinto

Pubblicato, Lunedì 31 Agosto 2020

 Abstract ENG

The referendum wave of recent years has brought the institutions of direct democracy back onto the scene. Although these instruments have a subsidiary and supplementary function with respect to those of representative democracy, the urgency to grant them their own space in institutional systems has emerged at a general level. This need originates from the indisputable impact of these institutions, in particular referendums, on the political, economic and social life of the community. Hence the desire to lay the foundations for a common reflection on direct democracy and its related institutions, from which numerous questions emerge about the solidity of representative democracy.

Sommario: 1. Democrazia rappresentativa e democrazia diretta; 2. Gli istituti di democrazia diretta: oltre il referendum; 3. Il referendum: ratio e inquadramento giuridico; 3.1 I mille volti del referendum; 3.2 Cenni sulle storiche consultazioni referendarie nazionali; 4. Oltre il contesto nazionale: la democrazia semidiretta in Svizzera; 5. Conclusioni: verso una crisi della democrazia rappresentativa?

1. Democrazia rappresentativa e democrazia diretta.

Negli ordinamenti democratici, come quello nazionale, la sovranità appartiene al popolo^[1]. Esso la esercita attraverso due distinte modalità: gli istituti di democrazia rappresentativa o indiretta e gli istituti di democrazia diretta^[2]. Nei tradizionali modelli organizzativi basati sul principio della democrazia rappresentativa il popolo non partecipa in prima persona al formarsi dell'indirizzo politico^[3]. Una democrazia rappresentativa, infatti, è contraddistinta da elezioni libere, competitive e regolari, e dai partiti politici, considerati come “la cinghia di trasmissione tra la società civile e gli organi costituzionali”^[4].

Diversamente, i modelli di democrazia diretta si fondano sulla possibilità per i cittadini di esprimere direttamente una manifestazione di volontà, senza la mediazione dei partiti politici e dei loro rappresentanti. Dalla suddetta distinzione emerge come, democrazia rappresentativa e democrazia diretta, seppur distinte, presentino un tratto comune: incarnano una partecipazione intermittente^[5].

Tuttavia, mentre la democrazia diretta trova spazio nelle città-stato dell'antichità classica, quella rappresentativa, invece, si rinviene nelle democrazie contemporanee^[6]. In tal senso, una parte della dottrina^[7] sostiene che “la democrazia è rappresentativa: necessariamente, in quanto strutturalmente, rappresentativa”^[8]. Il modello di democrazia diretta, ai fini di un valido funzionamento, presuppone la sussistenza di un corpo sociale piuttosto ristretto ed

omogeneo, che indubbiamente non può trovare alcuno spazio negli Stati contemporanei.

Nei modelli di democrazia rappresentativa, gli istituti di democrazia diretta (qualora siano presenti) non possono adempiere funzioni di supplenza degli organi di indirizzo politico, in quanto ciò risulterebbe nettamente in contraddizione con l'architettura costituzionale. Questi ultimi istituti non sono altro che dei correttivi apportati al sistema rappresentativo volti a migliorare la capacità di rispondere alle esigenze che maturano nella società civile^[9].

Negli ordinamenti moderni, i principali strumenti di democrazia diretta sono: il referendum, la proposta di legge di iniziativa popolare, la petizione popolare e, secondo una parte della dottrina, l'azione popolare. Data l'esigenza di delineare accuratamente il primo strumento, nonché il referendum, appare opportuno illustrare a grandi linee gli altri istituti sopraccitati.

2. Gli istituti di democrazia diretta: oltre il referendum

L'art. 71 comma 2 Cost prescrive che: "Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli"^[10]. La legge 25 maggio 1970, n. 352 "Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo" dispone le modalità di attuazione del referendum e delinea la disciplina attuativa dell'art. 71 Cost. Tale legge disciplina l'istituto della proposta di legge di iniziativa popolare agli articoli 48 e 49. In particolare, l'art. 48 prevede che il progetto, accompagnato dalle firme degli elettori proponenti, deve essere presentato al Presidente di una delle due Camere e che alla Camera adita spetti il compito di provvedere alla verifica ed al computo delle firme dei richiedenti al fine di accertare la regolarità della richiesta.

Ai sensi dell'art. 49 della legge già citata, vi è l'obbligo da parte dei proponenti non soltanto di redigere in articoli il progetto ma anche di allegare al medesimo una relazione che ne riporti le finalità e le norme. Sull'istituto in discussione, la dottrina ha sollevato talune questioni che, da un lato attengono all'individuazione di limiti specifici^[11] di codesto tipo di iniziativa, e dall'altro, all'obbligo per la Camera adita di deliberare sul progetto di iniziativa popolare. Per quanto concerne quest'ultima, la dottrina manifesta una posizione contraria in ragione di svariati motivi^[12].

Da detta constatazione ne consegue che, la presentazione di un atto d'iniziativa legislativa produce ulteriori effetti, tra cui innanzitutto quello di determinare l'attivazione del procedimento legislativo. Oltre a codesto istituto di democrazia diretta, la Costituzione prevede espressamente la possibilità per tutti i cittadini di presentare petizioni alle Camere

al fine di chiedere provvedimenti legislativi ovvero di esporre comuni necessità (art. 50)^[13]. Il diritto di petizione non solo si diversifica notevolmente dall'iniziativa popolare^[14], ma al contempo, può essere attuato da un singolo soggetto o da gruppi di persone, senza limiti di numero^[15]. Infine, parte della dottrina colloca tra gli istituti di democrazia diretta anche l'azione popolare, esperibile da un qualsiasi soggetto a tutela di un interesse diffuso e non di una propria situazione giuridica soggettiva^[16].

A tal proposito, una distinzione essenziale è quella tra azione popolare suppletiva e azione popolare correttiva. La prima^[17] ricorre nel momento in cui l'attore mira alla difesa di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo che è nella disponibilità di un organo pubblico, realizzando così un'ipotesi di sostituzione processuale (chi agisce in nome proprio fa valere una situazione giuridica soggettiva altrui).

Con l'azione popolare correttiva, invece, si agisce nei confronti dell'Amministrazione per far valere l'illegittimità della sua azione amministrativa. La finalità di codesta azione, perciò, è quella di sopprimere l'irregolarità commessa dalla P.A. a danno dell'interesse pubblico^[18]. Da tale prospettiva emerge come la distinzione tra le due tipologie di azione popolare si basi sul criterio formale della legittimazione passiva, che nel primo caso è del terzo e nel secondo dell'amministrazione. L'azione popolare è, dunque, esperibile in casi tassativi.

3. Il referendum: ratio e inquadramento giuridico

L'espressione "democrazia diretta", in genere, è associata al referendum, intendendo con tale espressione una particolare tipologia di consultazione popolare deliberativa, regolamentata in via ordinaria e con effetti giuridici predefiniti^[19]. Appare opportuno marcare che, sebbene l'inquadramento del referendum tra gli strumenti di democrazia diretta^[20] costituisca oramai una realtà consolidata, parte della dottrina avanza perplessità sulla collocazione di codesto istituto. Sul punto, vi è chi pone in discussione la contraddittorietà tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa e delinea l'istituto in esame come "elemento costitutivo della democrazia naturale"^[21].

Un dato non opinabile è quello che vede il referendum presente solo in forme di governo divergenti dalla democrazia diretta. Una possibilità del genere, infatti, snaturerebbe l'istituto in quanto la sovranità sarebbe perennemente esercitata da un'assemblea di cittadini con poteri deliberanti. Al contrario, nelle democrazie moderne, il referendum, come già definito in precedenza, assolve una funzione correttiva o integrativa della volontà espressa dalle assemblee rappresentative e solo eccezionalmente in funzione sostitutiva. La diffidenza manifestata dalla dottrina circa l'inquadramento del referendum tra gli istituti di democrazia diretta discende anche dal fatto che il termine viene impiegato

per definire istituti diversi tra loro. Tutte le tipologie di referendum, infatti, risultano accumulate dalla sola formulazione di un quesito e da due (in genere) o più^[22] risposte predeterminate.

Da ciò ne discende la mancata possibilità per i votanti di distaccarsi dalle opzioni indicate nella scheda, vale a dire di esprimere posizioni divergenti. Tale diniego produce l'effetto di un "gioco a somma zero", in quanto rispetto alla proposta avanzata dal Legislatore sono possibili esclusivamente due esiti: positivo (massimo risultato) o negativo (perdita secca). Il suddetto effetto comporta problematiche interpretative. In particolare, ove la proposta soggetta a referendum venga respinta dagli elettori, non sarebbe possibile comprendere le reali intenzioni degli elettori^[23].

Secondo una parte della dottrina^[24], l'istituto in discussione è solo apparentemente immediata e diretta espressione della volontà popolare, in quanto necessita sempre di mediazioni politiche. In ragione di ciò, sarebbe preferibile circoscrivere il referendum nella categoria della democrazia partecipativa, quale "istituto di partecipazione popolare"^[25].

La distinzione più importante tra gli istituti di democrazia diretta è quella tra referendum e iniziativa popolare. In particolare, gli elementi da prendere in considerazione sono due: il promotore e l'autore dell'atto, che nell'iniziativa popolare si identificano nella collettività, mentre nel referendum sono rappresentati da un organo pubblico ovvero da una pluralità di promotori.

Diversamente, si potrebbe pensare di differenziare i suddetti istituti impiegando un unico criterio, quello del promotore. Tuttavia, codesta opzione è foriera di ripercussioni: innanzitutto, farebbero parte dell'iniziativa popolare tutte le ipotesi in cui la richiesta sia presentata da una frazione del popolo; in aggiunta, si dovrebbe distinguere tra iniziativa "propositiva" e iniziativa "deliberativa", a seconda che l'atto assoggettato al voto discenda dal popolo o da un organo dello Stato. Stando a tali riflessioni, anche il referendum abrogativo, a fronte dell'iniziativa concessa a 500.000 elettori, rappresenterebbe un'ipotesi di iniziativa popolare deliberativa^[26] (tesi supportata all'entrata in vigore della Costituzione).

3.1 I mille volti del referendum

Il termine "referendum" è impiegato nel diritto positivo per identificare una serie di istituti dotati di caratteristiche differenti tra loro^[27]. Per codesta ragione, il vocabolo "referendum" è accompagnato da un attributo diretto a contraddistinguerlo in relazione ad un suo tratto specifico. Il referendum, perciò, ha natura poliedrica. Le tipologie possono

classificarsi sotto molteplici aspetti. Tuttavia, a fini di semplificazione, la distinzione principale, incentrata sull'oggetto del voto, è quella tra referendum costituzionale (opera in materia costituzionale), referendum abrogativo (inerente a leggi ordinarie) e referendum consultivo (imperiato su modifiche territoriali).

Sotto il profilo temporale, il procedimento referendario può essere intrapreso preventivamente o successivamente rispetto ad una decisione o ad un atto degli organi politici o amministrativi (referendum preventivo o successivo). Un'ulteriore rilevante distinzione è quella tra referendum obbligatorio e referendum facoltativo. La prima tipologia si ha quando lo svolgimento di un dato referendum è previsto ex legge per l'espletamento di un procedimento. Si parla di referendum facoltativo, invece, quando l'attuazione dello stesso è vincolata alla richiesta di un soggetto a ciò legittimato. Con riguardo ai titolari del potere di iniziativa, si distinguono referendum "dal basso" e referendum "dall'alto" a seconda che la richiesta provenga rispettivamente da una frazione dell'elettorato o dagli organi politici^[28].

Come già sostenuto in precedenza, in tale contesto, la distinzione principale è quella tra referendum costituzionale, referendum abrogativo e referendum consultivo; le suddette tipologie, in ragione della loro preminenza, necessitano di essere descritte in maniera approfondita. Il referendum su leggi costituzionali, introdotto dall'art. 138 della Costituzione, può essere proposto nei confronti di leggi costituzionali o di revisione della Costituzione, emanate da non più di tre mesi, ove ne facciano richiesta 500.000 elettori o cinque consigli regionali^[29]. Il referendum di revisione costituzionale, a differenza di quello abrogativo di leggi ordinarie avente ad oggetto una legge già in vigore, presuppone una delibera dell'organo legislativo non ancora produttiva di effetti. Tale tipo di referendum presenta, come peraltro facilmente intuibile dal combinato disposto dell'art. 138 e della Legge di attuazione n. 352/1970, un carattere meramente eventuale. La Costituzione prevede, infatti, che non possa farsi luogo alla suddetta tipologia di referendum nel caso in cui la legge costituzionale sia approvata dal Parlamento, in seconda votazione, con la maggioranza dei due terzi^[30].

In tale circostanza, l'esclusione del referendum trova giustificazione nell'intenzione di evitare una consultazione vana, in quanto una legge approvata a maggioranza dei due terzi del Parlamento si presume conforme anche alla volontà del corpo elettorale^[31].

Da ciò ne discende che, la procedura referendaria prescritta dall'art. 138 Cost. ottiene margine solo nell'ipotesi in cui, in seconda votazione, la legge costituzionale abbia conseguito la maggioranza assoluta dei consensi (e non la maggioranza dei soli presenti, come le leggi ordinarie, data l'impellente esigenza di sottrarre le norme costituzionali al potere decisionale della maggioranza parlamentare)^[32]. Ove sussista la maggioranza

assoluta, ma essa risulti inferiore ai due terzi dei componenti di ciascuna Camera, il secondo comma dell'art. 138 stabilisce che le leggi costituzionali possano essere sottoposte a referendum quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di ciascuna Camera o cinque Consigli regionali o cinquecentomila elettori^[33]. La possibilità di attuare la procedura referendaria nei riguardi di leggi costituzionali approvate, in seconda votazione, senza maggioranza qualificata fa sì che la promulgazione della legge sia sospesa per tre mesi^[34]. Laddove l'approvazione sia avvenuta con le maggioranze previste dal primo comma dell'art. 138 Cost., il Ministro per la grazia e la giustizia deve provvedere immediatamente alla pubblicazione della legge nella Gazzetta Ufficiale^[35].

A tal proposito, occorre puntualizzare che la suddetta pubblicazione assolve una funzione differente da quella prescritta per le leggi ordinarie: si tratta, infatti, di una pubblicazione di tipo notiziale, finalizzata a far decorrere il termine per la richiesta del referendum costituzionale. In caso di epilogo favorevole, l'Ufficio centrale provvede alla proclamazione dei risultati e decide anche su potenziali reclami; dopodiché, il Presidente della Repubblica procede alla promulgazione a cui ne consegue di rito la pubblicazione^[36].

Nell'ipotesi in cui il progetto venga bocciato dalla maggioranza funzionale degli elettori, il Ministro per la grazia e la giustizia rende noto l'esito del referendum mediante pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e il procedimento di formazione della legge si arresta all'istante^[37]. Con riguardo a tale tipologia di referendum, due sono i temi da porre in risalto: le perplessità sul carattere dello stesso (oppositivo, confermativo o integrativo), di cui peraltro non vi è traccia nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente^[38], e il ruolo ricoperto dal corpo elettorale nel procedimento legislativo ordinario. Quest'ultima questione merita di essere approfondita. Sul punto, la Corte costituzionale, nella sentenza 14 novembre 2000, n. 496, non manifesta alcun dubbio in ordine alla veste marginale assunta dal corpo elettorale^[39]. A prescindere da codesta realtà, ormai consolidata, appare opportuno sottolineare che, nel referendum costituzionale l'intervento del popolo potrebbe compromettere la modificazione della disciplina costituzionale (la stessa Consulta, nella sentenza sopraccitata, sostiene che il popolo interviene "come istanza di freno, di conservazione e di garanzia) o al contrario, rafforzare una riforma costituzionale che ha incontrato il favore di una parte soltanto delle Camere (in teoria della forza di maggioranza). Infine, deve ritenersi precluso al Capo dello Stato l'esercizio del potere di rinvio alle Camere della legge costituzionale per un ulteriore esame ex art. 74 Cost^[40].

La tesi opposta che richiede l'intervento presidenziale per far valere vizi di legittimità costituzionale relativi al procedimento referendario risulta palesemente incompatibile con gli artt. 12 e 23 della Legge 25 maggio 1970, n. 352 ("Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo) e per tal motivo non accettabile

[41]. Il referendum abrogativo, disciplinato dall'art. 75 Cost. e portato sulla scena dopo ben ventidue anni dalla Legge n. 352 del 1970^[42], rappresenta un istituto di democrazia diretta tramite il quale corpo elettorale è chiamato ad esprimersi sulla “abrogazione totale o parziale di una legge o di un atto avente forza di legge” su richiesta di cinquecentomila elettori o cinque consiglieri regionali.

Sotto il profilo storico, tale referendum è il prodotto di uno sfolgimento, intrapreso prima nella Seconda Commissione, poi in Assemblea, del complicato progetto avanzato dall'On. Mortati, che racchiudeva varie tipologie di referendum: due su iniziativa del Governo per sospendere una legge approvata dalle Camere e per assoggettare al voto popolare una legge respinta dal Parlamento, tre su iniziativa del popolo per bloccare una legge già approvata, per abrogare una legge già in vigore e per adottare modifiche legislative in seguito al rigetto di un'iniziativa popolare^[43].

L'impiego quantitativamente elevato di tale referendum costituisce segno di un inappropriato funzionamento degli ordinari strumenti di canalizzazione degli interessi e in particolar modo di una scorretta operatività degli organi parlamentari. Una parte importante della dottrina identifica il referendum abrogativo come “fonte del diritto”^[44], in conseguenza della sua funzione abrogativa di un'ulteriore fonte^[45].

La suddetta concezione è criticata da una corrente di pensiero minoritaria che configura tale tipologia di referendum alla stregua di uno strumento di controllo del popolo (o meglio del corpo elettorale) sull'operato prodotto dalle Camere, controllo che costituisce esercizio della sovranità popolare^[46]. In realtà, la configurazione “normativa” del suddetto referendum emerge sin dai dibattiti dell'Assemblea costituente, su iniziativa dell'On. Nobili Tito Oro^[47]. Sempre a norma dell'art. 75 Cost., codesto referendum non è ammesso per le leggi tributarie e di bilancio^[48], di amnistia e di indulto e di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, opponendosi al referendum sulle suddette leggi ragioni di opportunità politica, diversamente configurabili a seconda della materia in essa regolata, ma quasi tutte imputabili alla volontà del Costituente di riservare al Parlamento la tutela di alcuni interessi fondamentali dello Stato^[49]. Tale tipo di referendum non è ammesso neppure per le fonti di rango costituzionale^[50] e per le leggi ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato (Corte Cost. 16/1978)^[51].

A tal proposito, l'art. 2 della Legge 11 marzo 1953, n. 1, prevede un giudizio preventivo di ammissibilità delle richieste referendarie, avente il duplice intento di accertare se queste riguardino le materie esplicitamente sottratte dall'art. 75 Cost. allo strumento referendario e di appurare che il referendum non colpisca le norme costituzionali o ulteriori fonti di rango costituzionale. La normativa costituzionale, oltre a delineare i limiti oggettivi e soggettivi^[52] del referendum in discussione, mette a punto anche il

quorum per la validità della votazione^[53]. Quest'ultimo profilo merita di essere analizzato, in quanto l'esito del referendum è vincolato al raggiungimento di due quorum separati (si parla di quorum di partecipazione e quorum di deliberazione). Il quorum di partecipazione risalta la capacità d'incidenza sull'ordinamento giuridico dell'istituto dell'abrogazione referendaria. La partecipazione degli elettori, in tale tipo di referendum, non è indispensabile: il secondo comma dell'art. 48 Cost., che configura il voto come dovere civico, non si applica infatti alle votazioni per il referendum abrogativo.

Con riguardo al quorum di deliberazione, invece, occorre prestare particolare attenzione, in quanto esso è dato dalla maggioranza dei voti validamente espressi: non sono computate le schede bianche o nulle. In caso di esito favorevole all'abrogazione, questa è fatta oggetto di un decreto del Presidente della Repubblica che produce effetti già dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione^[54]. Ove il risultato del referendum risulti contrario all'intento abrogativo, non è consentito proporre nuovamente l'istituto per la medesima legge o per le stesse disposizioni, se non dopo che siano trascorsi cinque anni (art. 38 l. n. 352/1970)^[55]. Tale previsione ha sollevato più di qualche perplessità a livello interpretativo in relazione al fenomeno del crescente astensionismo che da un certo periodo in poi (precisamente dal 1997) ha frequentemente contraddistinto le consultazioni referendarie, invalidandole per mancato raggiungimento del quorum di partecipazione^[56].

In realtà, l'omesso conseguimento del quorum di partecipazione non produce i medesimi effetti preclusivi che si hanno in caso di predominanza dei voti contrari all'abrogazione, laddove il quorum sia stato raggiunto^[57]. Il referendum abrogativo, rispetto a quello costituzionale, è da sempre oggetto di discussione. Pensato dai Padri costituenti come uno strumento di esercizio della sovranità popolare da impiegare eccezionalmente, il referendum abrogativo ha vissuto una lunga fase di inattività a causa della diffidenza del mondo politico. Tale atteggiamento, peraltro, ha provocato una "disaffezione popolare" nei confronti non solo del referendum in esame ma in generale verso lo strumento referendario^[58].

Nel territorio nazionale, codesto referendum ha trovato terreno fertile in quanto considerato un "rimpiazzo" di ulteriori forme di votazione popolare non contemplate in Costituzione. In particolare, esso è stato via via utilizzato "come referendum propositivo mediante la tecnica della manipolazione del testo sottoposto al voto popolare, come referendum di minoranza contro decisioni della maggioranza che si ritenevano lesive di diritti di libertà o di principi costituzionali (vedi il referendum del 1985 sul taglio dei punti di scala mobile) e come referendum consultivo su questioni di grande rilevanza che andavano ben oltre l'oggetto specifico dei quesiti"^[59]. Da circa vent'anni, si parla di una profonda crisi del referendum abrogativo. Una parte della dottrina, a causa del fallimento consecutivo delle ultime tornate referendarie (sette su otto) tenutesi tra il 1997 e il 2016, ha sollevato talune perplessità in ordine alla possibilità di continuare ad impiegare tale

tipologia di referendum^[60]. Oltre agli strumenti referendari delineati, tutte le Regioni, ordinarie e speciali, prevedono il referendum consultivo^[61].

Si tratta di una forma di consultazione popolare avente ad oggetto materie di esclusiva competenza locale, la cui realizzazione non è consentita in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali. In detto contesto, appare necessario sottolineare le differenze esistenti tra la consultazione popolare^[62] e il referendum consultivo^[63]. La prima prevede un procedimento non particolarmente strutturato, mentre, all'opposto, il referendum consultivo ha luogo secondo procedure formali ben determinate. Quest'ultimo, altresì, si rivolge a tutti gli elettori, a differenza delle consultazioni popolari che invece sono dirette ad acquisire il punto di vista di una frazione della popolazione, di enti, di associazioni^[64]. Parlando di referendum consultativo, occorre evidenziare la presenza di due forme. Quanto appena delineato ricalca le caratteristiche del referendum consultativo facoltativo^[65], che si contrappone alla forma obbligatoria prescritta in ambito regionale nei limitati casi di modifiche territoriali (artt. 132 e 133 Cost.)^[66].

Si tratta di referendum di natura consultiva che intervengono nei processi di ridefinizione territoriale delle Regioni e degli Enti locali e tramite i quali si ottiene l'opinione delle popolazioni interessate alla variazione territoriale. Innanzitutto, il referendum interviene nel procedimento che porta all'adozione di una legge costituzionale incentrata sulla fusione tra Regioni esistenti o sull'istituzione di nuove Regioni (art. 132 Cost. comma 1)^[67].

Nella seconda ipotesi, il referendum interviene nel procedimento che termina con una legge ordinaria dello Stato basata sullo scollamento di Province e Comuni di una Regione, affinché siano raggruppati ad un'altra (art. 132 Cost. comma 2)^[68]. Infine, il referendum interviene nel procedimento che conduce all'introduzione di una legge regionale avente ad oggetto l'istituzione di nuovi comuni o la modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni (art. 133 Cost. comma 2). A differenza di molteplici Costituzioni^[69], quella italiana non prevede il referendum consultivo nazionale. L'adozione di una disposizione ad hoc (legge n. 2/1989) per introdurre un istituto non contemplato nella Carta costituzionale, noto come referendum d'indirizzo, ha rappresentato secondo alcuni un caso di "rottura della Costituzione".

In particolare, con detto referendum il corpo elettorale è stato chiamato a pronunciarsi su di un quesito comprensivo, per di più, di tre questioni: la trasformazione delle Comunità europee in Unione Europea, la previsione di una forma di governo parlamentare per la futura Unione e l'affidamento al Parlamento Europeo del mandato di predisporre un progetto di Costituzione europea da presentare direttamente alla ratifica degli organi

competenti degli Stati Membri della Comunità.

Quest'ultima forma di referendum, mal recepita da parte della dottrina, non è altro che una specie del genere dei referendum propositivi non deliberativi, con efficacia cogente^[71]. Occorre puntualizzare che, una proposta di includere in Costituzione la previsione di referendum di indirizzo di carattere nazionale era già stata presentata dalla c.d. Commissione Bozzi (ossia dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali), insediata nella fase iniziale della XI Legislatura^[72]. L'art. 123 Cost., altresì, conferisce alle Regioni la facoltà di regolamentare nei propri Statuti l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e atti amministrativi.

Al contrario del referendum costituzionale ed abrogativo, quello regionale, non ha particolare incidenza sulla vita politica nazionale. Tale realtà sorprende alla luce di una previsione che attribuisce ampia discrezionalità al legislatore statuario: il riferimento al referendum, infatti, non limita lo statuto in alcuna maniera^[73]. In seguito, la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, ha modificato gli Statuti delle Regioni a Statuto Speciale, introducendo la facoltà per ciascuna Regione di disciplinare gli istituti referendari. I nuovi Statuti hanno ampliato il novero dei referendum previsti, oltrepassando le previsioni contenute negli Statuti di prima generazione, che solitamente non accoglievano referendum differenti da quelli abrogativi di leggi e di atti amministrativi (il referendum abrogativo è infatti contemplato in tutti gli Statuti regionali).

3.2 Cenni sulle storiche consultazioni referendarie nazionali

Leonardo Sciascia, considerava i referendum come “gli avvenimenti più democratici mai verificatisi in Italia. Quelli che hanno dato veramente un'immagine di questo Paese che non si ha mai attraverso i risultati delle elezioni politiche o amministrative”. Il primo di questi, avutosi il 2 giugno 1946, non soltanto demanda alla collettività la decisione relativa alla forma istituzionale dello Stato (Monarchia o Repubblica), ma al contempo permette di portare a termine un obiettivo da tempo prefissato e sperato: con tale referendum hanno luogo le prime votazioni^[74] a suffragio universale della storia costituzionale italiana^[75]. A tal proposito, appare opportuno ricordare che, a distanza di un anno, il decreto legislativo luogotenenziale del 31 luglio 1945, n. 435, aveva insediato un apposito Ministero per la Costituente^[76], con il compito di “predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione che dovrà determinare l'assetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economico-sociale”. Come risaputo, poi, la c.d. Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato^[77], presieduta da Ugo Forti, a livello tecnico, diede un formidabile impulso in termini di impressioni e di soluzioni all'Assemblea costituente. In tale occasione, i partiti politici finirono per

preoccuparsi più della “conquista del potere” che delle problematiche organizzative specifiche.

Un atteggiamento del genere, però, non deve stupire^[78]. Il Paese, infatti, si viene a trovare in un momento storico delicato che porta con sé una nuova concezione e richiede inevitabilmente allo stesso di provvedere ad una ricostruzione. Oltre a tale referendum (istituzionale), in Italia si sono svolti ben sessantasette referendum abrogativi, un referendum consultivo e tre referendum costituzionali.

Tra gli istituti referendari rientranti nella prima tipologia, merita una menzione quello avente ad oggetto il divorzio. Una volta raggiunte le 500.000^[79] firme necessarie, la Corte costituzionale nel gennaio del 1972 dichiara ammissibile lo svolgimento di un referendum contro la “scomoda” legge sul divorzio^[80]. A prescindere dall’esito (60% contro l’abrogazione della legge e 40 % a favore), desta scalpore l’atteggiamento fermo assunto dal movimento laico e dal versante cattolico^[81].

La risposta negativa all’abrogazione della legge sul divorzio comprova come l’opinione pubblica reputasse superata la visione autoritativa di un matrimonio destinato a resistere nei suoi effetti a prescindere dal venir meno della comunione di vita spirituale e materiale dei due coniugi e della concreta impossibilità di ricostruirla in caso di costante dissenso di essi. Il tema del divorzio ha così concesso all’istituto del referendum abrogativo, circondato da diffidenza prima e dopo l’entrata in vigore della Costituzione, la possibilità di riscattarsi. Ulteriore referendum abrogativo rimasto nella memoria storica è quello relativo all’aborto^[82]. Il testo sottoscritto dagli esponenti del Partito Radicale, che si avvicina ai punti inclusi nella proposta di legge 8 novembre 1979, n. 905, prevede la soppressione di talune disposizioni della legge 22 maggio 1978, n. 194 (“Norme per la tutela sociale della maternità e sull’interruzione volontaria della gravidanza”)^[83].

A cinque giorni dall’acquisizione delle firme da parte dei radicali, prende avvio un’altra campagna promossa dal “Movimento per la Vita”, per un referendum abrogativo incentrato di alcune norme della legge sopraccitata, ma con scopi opposti a quelli del Partito Radicale. I dirigenti di codesto movimento depositarono presso la Corte di Cassazione la richiesta per due distinti referendum: definiti rispettivamente “massimale” e “minimale”^[84].

A differenza del Partito Radicale, il “Movimento per la Vita” intende avanzare una proposta accettabile anche da coloro che non intendono ripristinare il divieto assoluto sull’aborto. La consultazione referendaria del 17-18 maggio termina con la vittoria del “no” sull’abrogazione dell’aborto. Da tale risultato ne discende una vittoria schiacciante contro la proposta dei radicali di liberalizzare l’aborto in maniera più estesa di quanto non

faccia già la legge 194/1978 e una vittoria più modesta contro la proposta del Movimento per la Vita di abrogare alcuni articoli della suddetta legge sull'aborto, al fine di limitarne i danni.

Sebbene l'aborto ancora oggi costituisca oggetto di accese controversie giurisprudenziali, con il referendum si consolida la volontà di rispettare la scelta femminile^[85]. Per quanto concerne il referendum costituzionale, tenutosi per la prima volta il 7 ottobre del 2001 ed avente ad oggetto la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, merita considerazione il testo di legge costituzionale recante “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”, approvato, in seconda votazione, nella seduta dell'11 luglio 2019, dal Senato della Repubblica, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, e dalla Camera dei deputati, nella seduta dell'8 ottobre 2019, con la maggioranza dei due terzi dei suoi membri. Il 29 marzo del corrente anno i cittadini italiani avrebbero dovuto recarsi alle urne per convalidare o rigettare il “taglio” di deputati (da 630 a 400) e di senatori (da 315 a 200) più drastico della storia repubblicana nazionale.

Tuttavia, l'attuale emergenza sanitaria da Coronavirus ha costretto il Consiglio dei ministri a richiedere al Capo dello Stato la revoca del decreto di indizione, nonché il rinvio sine die del referendum^[86]. Sebbene a tale emergenza sia attribuito, ormai da mesi, un ruolo di primo piano, la riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari non merita di essere relegata, in quanto destinata ad incidere in maniera rilevante sull'assetto istituzionale complessivo. La riforma in questione, infatti, non soltanto solleva numerose perplessità in termini di democrazia^[87], ma al contempo si presenta prosperosa di effetti distorsivi e nocivi sotto il profilo dell'organizzazione e del funzionamento delle Camere^[88].

4. Oltre il contesto nazionale: la democrazia semidiretta in Svizzera

L'ondata referendaria registratasi negli ultimi anni a livello mondiale non incoraggia la tesi che considera la democrazia diretta come una preziosa alternativa a quella rappresentativa. Nelle democrazie contemporanee, infatti, quasi tutte le decisioni sono adottate dall'organo rappresentativo. Come già puntualizzato precedentemente, gli istituti di democrazia diretta costituiscono dei correttivi della democrazia rappresentativa^[89]. Un caso singolare è invece rappresentato dalla Svizzera, considerata da sempre l'epicentro della democrazia diretta^[90]. Il sistema istituzionale elvetico, di democrazia “semidiretta”, presuppone la coesistenza e l'integrazione delle decisioni degli organi dello Stato con la volontà direttamente espressa dal corpo elettorale. Tale connubio tra i rappresentanti e la popolazione trae origine dalla tradizione elvetica: la *Landsgemeinde*^[91] dei Cantoni medioevali, infatti, non contrastava la nomina di un Consiglio per la redazione di progetti

e raccomandazioni o per l'emanazione delle ordinanze. In tale ordinamento giuridico, il popolo, che elegge il Parlamento federale a scadenze quadriennali, vota circa ogni tre mesi su proposte di modifiche costituzionali e su leggi emanate dal Parlamento.

Le decisioni del popolo assumono così carattere cogente; l'intervento degli organi istituzionali ha luogo solo all'inizio e alla fine del procedimento^[92]. Il sistema istituzionale elvetico è contraddistinto da due strumenti di democrazia diretta: il referendum (facoltativo e obbligatorio)^[93] e l'iniziativa popolare. Circa il primo istituto, appare opportuno marcare che, in caso di referendum obbligatorio, l'esito positivo della votazione costituisce condizione di validità della disciplina oggetto della consultazione referendaria, mentre nell'ipotesi di referendum facoltativo (che si svolge solo su richiesta di 50.000 elettori o di otto Cantoni) il risultato favorevole della votazione costituisce condizione sospensiva dell'entrata in vigore dell'atto legislativo^[94].

Il secondo istituto di democrazia diretta, nonché l'iniziativa popolare, concerne la revisione totale^[95] o parziale^[96] della Costituzione; in ordine al diritto cantonale, detto strumento può avere ad oggetto sia una legge che norme di rango inferiore e, nei Comuni, anche un atto amministrativo. Sotto il profilo formale, l'iniziativa popolare può avere ad oggetto tanto un testo redatto in articoli, quanto un testo stilato in termini generali. Nel primo caso, una volta approvato il testo, questo entra in vigore così come prescritto nei termini della presentazione; nel secondo caso, invece, in presenza di un esito positivo, spetta al Parlamento redigere un progetto da sottoporre ad una seconda votazione popolare. Sebbene il sistema istituzionale elvetico presenti molteplici virtù, tra cui quella di accentuare il valore della sovranità popolare, la dottrina riscontra nelle stesse talune pecche: si assiste, infatti, ad un indiscutibile rallentamento del processo politico^[97].

5. Conclusioni: verso una crisi della democrazia rappresentativa?

Come noto, nelle democrazie contemporanee la democrazia diretta è relegata in secondo piano, in quanto oscurata dalla forma antagonista, nonché la democrazia rappresentativa. Tuttavia, nel corso degli ultimi anni, il tema della crisi della democrazia rappresentativa si è particolarmente surriscaldato, tanto da portare parte della dottrina a ridefinire la funzione espletata dalla democrazia diretta in chiave sostitutiva^[98]. In realtà, ad essere in discussione non è la democrazia in sé, bensì la portata della rappresentanza mediante la quale il popolo affida ai rappresentanti le decisioni che regolano la vita dei cittadini, la determinazione dei diritti e dei doveri^[99].

In particolare, la sfiducia del popolo italiano nei confronti della classe politica e delle istituzioni non solo ha enfatizzato la crisi della democrazia rappresentativa, ma al contempo ha posto in luce il divario esistente tra l'Italia e gli altri Paesi comunitari in

termini di sovranità popolare. Si pensi, infatti, alla Gran Bretagna dove in occasione del referendum del 23 giugno 2016^[100], la volontà popolare ha appoggiato la fine dei rapporti tra lo Stato monarchico e l'Unione Europea.^[101] A fronte di codesta realtà, parte della dottrina considera concreto il rischio di una scissione netta e definitiva^[102] tra il popolo italiano ed il suo Governo.

Sorge spontaneo l'interrogarsi in ordine alla nuova veste che la democrazia diretta potrebbe assumere innanzi allo "spaccamento" dei rapporti tra sovranità popolare e rappresentanza politica. Di certo, sarebbe irragionevole pensare che la democrazia diretta possa colmare le lacune della democrazia rappresentativa e di conseguenza prevalere su di essa. Una valida soluzione potrebbe ravvisarsi nella scoperta di nuovi ed originali strumenti di democrazia partecipativa. Sul punto, trova terreno fertile l'idea avanzata da Dominique Rousseau che reputava auspicabile una rivisitazione del sistema politico rappresentativo francese, riconoscendo ai cittadini il diritto di richiedere la riunione di "Convenzioni", i cui membri avrebbero dovuto essere estratti a sorte al fine di esprimere le proprie posizioni su proposte di particolare rilevanza (prima dell'iscrizione degli stessi all'ordine del giorno dell'Assemblée Nationale). L'efficacia di detto strumento sarebbe assicurata soprattutto in un ordinamento, come quello italiano, nel quale l'organo legislativo incontra serie difficoltà su temi di particolare sensibilità (si pensi ad es. alla questione del "fine-vita", allo stralcio della previsione dedicata alla "stepchild adoption").

Ovviamente, il ricorso ai suddetti istituti esalta maggiormente la mancanza di fiducia popolare nei confronti dell'operato espletato dalla classe politica e dalle istituzioni. Tuttavia, per quanto l'atteggiamento del sistema dei partiti possa considerarsi inefficiente, l'impiego di codesti strumenti non sarebbe tale da ovviare alla crisi della democrazia rappresentativa. Si assisterebbe, altresì, all'insediamento di movimenti "recintati", tali da consentirne l'accesso soltanto a certe categorie di soggetti.

Un risultato simile risulterebbe nettamente in contrario con l'intento prefissato: sanare i deficit riscontrati. Al contrario, si dovrebbe pensare alle modalità con le quali costruire un dialogo costruttivo, pervenire a soluzioni condivise^[103]. In mancanza di proposte fattibili, non resta che un'alternativa: porre le basi per un risanamento dei rapporti tra il popolo e la rappresentanza politica. Un legame che potrebbe ricucirsi soltanto laddove quest'ultima provveda all'ascolto della collettività e dia voce alle esigenze e alle richieste dei cittadini.

Note e riferimenti bibliografici

[1] Tale assunto è confermato, peraltro, dall'art. 1 Cost.: “La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”. Occorre sottolineare come il riconoscimento della sovranità popolare non impone una scelta obbligata e ed esclusiva a favore della democrazia diretta, o viceversa a favore della democrazia rappresentativa. Tale principio lascia impregiudicata la scelta delle “forme” dell’esercizio della sovranità popolare, consentendo così di combinare la rappresentanza con l’esercizio immediato della volontà popolare, secondo un dosaggio determinato dalle concrete scelte operate nel testo costituzionale” (in v. onida, m. pedrazza gorlero, *Compendio di diritto costituzionale*, Giuffrè, 2011, p. 71).

[2] In particolare, tale distinzione si riscontra per la prima volta nel saggio n. 10 dei *Federalist Papers*, dove Madison contrappone tra loro “democrazia” (la democrazia degli antichi) e “repubblica” (la democrazia dei moderni): per Madison, infatti, nella democrazia i cittadini si adunavano e si autogovernavano direttamente, mentre nella repubblica creavano, con il proprio voto, corpi collegiali e si governavano tramite propri rappresentanti.

[3] L’idea che i rappresentanti esprimano la volontà degli elettori è “una finzione” e un’“ideologia politica” la cui funzione “è di nascondere la situazione reale, di mantenere l’illusione che il legislatore sia il popolo, nonostante il fatto che, in realtà, la funzione del popolo – o, formulata più esattamente, del corpo elettorale – sia limitata alla creazione dell’organo legislativo” (h. kelsen, in *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Edizioni di comunità, Milano, 1959, p. 296).

[4] a. pisaneschi, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 431.

[5] s. rodotà, *Dieci tesi sulla democrazia continua*, in *Dopo la democrazia? il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, d. de kerckhove e a. tursi (a cura di), Apogeo, 2006.

[6] Un’eccezione è rappresentata dalla Svizzera, dove il popolo è coinvolto in modo considerevole nelle decisioni politiche a livello federale. Tutti i cittadini svizzeri ottengono il diritto di voto e di eleggibilità all’età di 18 anni. La popolazione è chiamata a pronunciarsi circa quattro volte all’anno in merito a una quindicina di affari.

[7] a. morelli, *Le trasformazioni del principio democratico*, in *Consulta Online*, Fasc. 1, 2015, p. 198.

[8] Occorre però evidenziare che il principio rappresentativo non nasce come una traduzione dell’idea democratica, ma al contrario, si pone inizialmente in un rapporto di aperta conflittualità con quest’ultima. In particolare, secondo j. j. rousseau, *Il contratto sociale*, Laterza, Bari-Roma, 1997, III, XII “la sovranità non può essere rappresentata per la medesima ragione per cui non può essere alienata; essa consiste essenzialmente nella volontà generale, e la volontà non si rappresenta: o è essa stessa o è diversa, non c’è una via di mezzo. I deputati del popolo non sono dunque, né possono essere, i suoi rappresentanti, ma soltanto i suoi commissari: non possono concludere nulla in maniera definitiva. Ogni legge che il popolo in persona non abbia ratificata è nulla, non è una legge. Il popolo inglese ritiene di esser libero: si sbaglia di molto; lo è soltanto durante l’elezione dei membri del parlamento. Appena questi sono eletti, esso è schiavo, non è nulla. Nei brevi momenti della sua libertà, l’uso che ne fa giustifica davvero che esso la perda”. L’idea secondo cui l’esercizio della sovranità popolare si avrebbe solo in presenza di forme di democrazia diretta, trova maggior riscontro nell’opera di m. rittinghausen, *La Législation Directe Par Le Peuple Et Ses Adversaires*, Librairie C. Muquardt, Bruxelles, 1852, p. 42. In particolare, secondo Rittinghausen lo sviluppo della legge avviene “per mano del popolo”.

[9] b. consales, *Compendio di diritto costituzionale e amministrativo*, Maggioli, 2011, 127.

[10] Sul problema della qualificazione o meno dell’iniziativa popolare come istituto di democrazia diretta, si veda a. cervati, *La formazione delle leggi*. Art. 71, in *Commentario alla Costituzione*, g. branca, a. pizzorusso, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1985, 102 ss. Sull’iter storico dell’istituto e sulla recente proposta di revisione dell’art. 71 della Costituzione, si veda n. rodean, *La metamorfosi dell’iniziativa popolare: dalla costituente alle attuali vicende costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2015; v. de santis, *Iniziativa popolare indiretta e referendum propositivo: resoconto e qualche riflessione a margine della proposta di revisione dell’art. 71 della Costituzione A.C. n. 1173 XVIII Legislatura*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2018; c. saloi, *Il rafforzamento del potere di iniziativa legislativa popolare nel progetto di revisione costituzionale A. C. N. 1173-A*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019; a. pertici,

L'iniziativa popolare indiretta: uno strumento utile per l'integrazione tra democrazia diretta e rappresentativa in una proposta da migliorare, in Osservatorio AIC, Fasc. 1-2, 2019; i. a. nicotra, Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi, in *Federalismi.it*, n. 10, 2019; v. de santis, L'iniziativa popolare rinforzata, in Osservatorio sulle fonti, Fasc. 2, 2019

[11] Sul punto, né l'art. 71 comma 2 Cost né la Legge n. 352 si pronunciano. Alla luce di ciò, ne consegue la legittimità di qualsiasi intervento da parte dell'iniziativa popolare (fatta eccezione per i casi di iniziativa riservata).

[12] In particolare, essa non trova riscontro nel concreto andamento dei lavori parlamentari, secondo cui la maggior parte dei disegni di legge, in particolar modo quelli di iniziativa parlamentare, non solo non vengono deliberati dall'Assemblea ma restano addirittura iscritti all'ordine del giorno della commissione competente, senza essere da questa esaminati, fino al termine della legislatura (fenomeno del cd. insabbiamento); non tiene conto del fatto che le Camere sono organi collegiali squisitamente politici ed in quanto tali libere di scegliere i testi da approvare e quelli da mettere da parte dopo un primo esame, soprattutto alla luce del sistema pluralistico e paritario dell'iniziativa legislativa accolto dalla Costituzione; contrasta con le disposizioni dei regolamenti parlamentari, che prevedendo meccanismi di programmazione dei lavori, per ciò solo presuppongono la possibilità di scegliere, tra i molti progetti di legge, quali discutere prima, durante, dopo e quali – anche se soltanto residuamente - mai; non giocano a suo favore le disposizioni dei regolamenti parlamentari che fissano termini all'attività referente delle commissioni, dal momento che il non rispetto dei suddetti termini al Senato determina soltanto la presa in considerazione del progetto di legge in sede di programmazione dei lavori ed alla Camera comporta l'iscrizione all'ordine del giorno generale dell'Assemblea del progetto di legge, iscrizione che non comporta affatto, in concreto, l'obbligo dell'Assemblea di deliberare al riguardo (s. m. cicconetti, *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 187-188).

[13] I regolamenti della Camera e del Senato, rispettivamente art. 109 e artt. 140-141, enunciano le modalità di trattazione. L'art. 109 prevede che: “Le petizioni pervenute alla Camera sono esaminate dalle Commissioni competenti. L'esame in Commissione può concludersi con una risoluzione diretta ad interessare il Governo alle necessità espresse nella petizione ovvero con una decisione di abbinamento con un eventuale progetto di legge all'ordine del giorno. Quando sia presentata una mozione su una o più petizioni, il testo della petizione è stampato e distribuito congiuntamente al testo della mozione relativa”. Gli artt. 140 e 141 stabiliscono rispettivamente che: “Pervenuta al Senato una petizione che richieda provvedimenti legislativi o esponga comuni necessità, il Presidente ha facoltà di disporre che venga accertata la sua autenticità e la qualità di cittadino del proponente, salvo che la petizione sia stata presentata di persona da un Senatore. La petizione viene quindi comunicata in tutto all'Assemblea e trasmessa alla Commissione competente per materia. Le petizioni che hanno attinenza a disegni di legge già assegnati a Commissioni sono inviate alle Commissioni stesse e discusse congiuntamente ai disegni di legge. Delle altre petizioni le Commissioni competenti possono deliberare, previa nomina di un relatore, la presa in considerazione o l'archiviazione. Nella prima ipotesi, se non viene adottata un'iniziativa legislativa ai sensi dell'articolo 80, la petizione viene trasmessa a cura del Presidente del Senato al Governo con l'invito a provvedere. Al presentatore della petizione viene in ogni caso data comunicazione della decisione adottata dal Senato”.

[14] La petizione, al contrario della proposta di legge di iniziativa popolare, non richiede la formulazione in articoli e non costituisce atto di iniziativa legislativa.

[15] Per un approfondimento sul diritto di petizione, si veda e. spagna musso, *Scritti di diritto costituzionale*, Vol. 1, Giuffrè, Milano, 2018, 118 ss.

[16] Sul tema, si veda f. tiganò, *Le azioni popolari suppletive e correttive*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 9.

[17] s. coppari, *Le azioni popolari*, in *Giurisprudenza amministrativa 2012*. Guida ragionata per la prova scritta dell'esame di avvocato e magistrato ordinario, r. chieppa, v. lopilato, s. tenca (a cura di), Giuffrè, Milano, 2012, p. 16. Si può citare come esempio, l'azione suppletiva prevista dall'art. 9 del TUEL per azionare pretese spettanti al Comune o alle Province).

[18] Sul punto, si veda l. mortara, *Azioni popolari*, in *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, Vol. II, Vallardi, Milano, 1923, p. 608, il quale precisa che le azioni correttive hanno un “indole politica”, differenziandosi così dalle azioni suppletive aventi “natura prettamente amministrativa”. Si può citare come esempio, la fattispecie regolata dall'art. 70 del d.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL), come modificato dagli art. 34 del d.lgs. n. 150 del 2011 (Disposizioni complementari al Codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), secondo il quale “la decadenza dalla carica di sindaco, presidente della Provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale può essere promossa in prima istanza da qualsiasi cittadino elettore del comune, o da chiunque

altro vi abbia interesse davanti al tribunale civile”.

[19] Le recenti consultazioni referendarie hanno posto in luce il rapporto controverso tra plebiscito e referendum, molto spesso confusi. Il termine “plebiscito” deriva dal latino “plebiscitium”, composto da plebs (“plebe, popolo”) e scitum (participio di sciscere, “stabilire”). Al contrario del referendum, incentrato sulla convalida di decisioni già assunte da un organo legislativo, il plebiscito ha ad oggetto questioni politiche di particolare rilevanza quali la scelta della struttura dello Stato o la modifica della Carta costituzionale. Per un approfondimento sulle differenze esistenti tra plebiscito e referendum, si veda a. mastropaolo, 2 giugno 1946: referendum o plebiscito? In *Costituzionalismo.it*, Fasc. 2, 2016.

[20] La collocazione del referendum tra gli istituti di democrazia diretta è frequente anche nella giurisprudenza costituzionale. Si veda, Corte Cost. 7 febbraio 1978, n. 16; Corte Cost. 14 novembre 2000, n. 496.

[21] m. luciani, Introduzione, in *Referendum*, m. luciani, m. volpi (a cura di), Laterza, Roma-Bari, 1992, 3 ss. Tali considerazioni sono state poi sviluppate da m. luciani, Art. 75. Il referendum abrogativo, cit., 1 ss., che avanza forti critiche sulla ricostruzione della nozione di “democrazia diretta”, sulla riconduzione ad essa di alcune forme di governo e sulla presenta incompatibilità con la democrazia rappresentativa. In particolare, l’autore iscrive il referendum tra gli istituti propri della democrazia rappresentativa delineata nella Costituzione Repubblicana nel “sottomodello rappresentativo referendario” anche sulla base del fatto che l’espressione democrazia diretta sarebbe riferibile ai soli casi in cui vi è la compresenza fisica del popolo che decide con immediatezza di effetti seduta stante. In senso contrario, si veda invece g. m. salerno, I referendum in Italia: fortune e debolezze di uno strumento multifunzionale, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2015, p. 1322, il quale pur riscontrando le interrelazioni tra referendum e forme di esercizio del governo rappresentativo evidenzia la peculiarità del referendum quale decisione pubblica immediata costituente esercizio di poteri sovrani; da ciò ne consegue che la formula “democrazia diretta” mantiene una sua specificità.

[22] In realtà, non sussiste alcun obbligo che esige la scelta binaria. In tal senso, m. luciani, Il referendum. Questioni teoriche e dell’esperienza italiana, in *Revista catalana de dret públic*, n. 37, 2008, p. 164.

[23] In concreto, nell’ipotesi di un progetto contenente un’ampia riforma costituzionale, non sarebbe possibile comprendere se i votanti intendessero bocciare l’interamente la proposta o soltanto alcuni aspetti della medesima.

[24] g. u. rescigno, *Referendum e istituzioni*, in *Politica del diritto*, 1978, pp. 618 ss.

[25] In senso critico, g. sartori, *Democrazia: cosa è*, Rizzoli, Milano, 2011, p. 78. In particolare, l’autore sostiene che proprio il referendum, rispetto alla democrazia diretta in senso pieno, sia privo del carattere della partecipazione (intesa come un confronto attivo che può portare i cittadini a mutare la propria opinione o farla cambiare ad altri).

[26] La suddetta tesi non convince per varie ragioni. In primo luogo per una ragione di principio: l’iniziativa popolare trova il suo fondamento in una concezione della democrazia che considera la comunità dei cittadini titolare di tutti i poteri e quindi si configura come un atto di legislazione popolare, mentre il referendum su un atto proveniente da un potere pubblico si basa su una visione della democrazia che attribuisce agli organi dello Stato-persona la titolarità dei poteri e quindi agisce in funzione di controllo o di stimolo da parte del corpo elettorale nei confronti del soggetto pubblico titolare del potere. Il fatto che promotore di un referendum possa essere una frazione del corpo elettorale non cambia la natura della consultazione popolare che ha comunque per oggetto un atto di cui il popolo non è autore. Inoltre, i due istituti, oltre ad avere una diversa qualificazione giuridica, svolgono una funzione e hanno un oggetto differenziati: l’iniziativa sostituisce un atto dell’organo rappresentativo o colma una lacuna con una proposta popolare che, se approvata, diventa legge; il referendum impedisce l’entrata in vigore o determina l’abrogazione di un atto proveniente da un organo dello Stato. Infine, la qualificazione del referendum abrogativo italiano come iniziativa deliberativa non regge al vaglio della critica. Infatti, esso ha natura successiva e ha per oggetto non una proposta popolare, ma una legge o un atto con forza di legge approvato da un organo dello Stato. Inoltre, produce un effetto esclusivamente negativo, consistente nella abrogazione totale o parziale di un atto legislativo. Quindi non è equiparabile neppure ad un’iniziativa popolare meramente abrogativa, in quanto in tale ipotesi il popolo può sempre esprimersi in positivo e, se si limita a proporre l’abrogazione di una legge, ciò significa che questo è l’unico risultato che esso vuole, mentre per il referendum abrogativo è l’unico esito possibile e, quando sono in gioco questioni complesse che non si prestano ad una secca scelta binaria, è impossibile sapere se il popolo preferisce la lacuna o una delle diverse possibili discipline della materia. Per ragioni analoghe non può essere fatta rientrare nell’iniziativa popolare né l’ipotesi in cui una frazione del corpo elettorale può proporre di ricorrere al referendum ad un organo dello Stato (Parlamento o Presidente), il quale è libero di accogliere o meno la richiesta o comunque di elaborare il testo del quesito, né il cosiddetto “référendum

d'initiative populaire”, introdotto con la revisione del 2008 nell’art. 11 della Costituzione francese, che attribuisce l’iniziativa di una proposta di legge ad un quinto dei parlamentari, “sostenuta da un decimo degli elettori iscritti nelle liste elettorali” (m. volpi, referendum e iniziativa popolare: quale riforma?, in *Costituzionalismo.it*, Fasc. 2, 2016, pp. 10-11).

[27] Sul punto g. m. salerno, Referendum (voce), in *Enc. dir.*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, par. 11, ritiene che “Si commetterebbe l’errore di considerare il referendum come un istituto diacronicamente e sincronicamente unitario ed immutato, se non si sottolineasse che, dall’indagine comparata dei singoli ordinamenti giuridici analizzati anche alla luce della loro evoluzione storica, discende che il termine “referendum” è stato ascripto a differenti forme di consultazione deliberativa popolare e non ad una sola ed esclusiva”.

[28] Si potrebbe procedere all’infinito distinguendo l’istituto anche in ordine alla portata territoriale, agli effetti che ne discendono, alla sussistenza di quorum strutturali e funzionali ed infine all’oggetto del quesito.

[29] L’art. 138 della costituzione, compreso nella Parte II, Titolo VI, Sezione II, avente ad oggetto “Revisione della Costituzione. Leggi costituzionali” dispone al primo comma che: “Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione”.

[30] Ai sensi dell’art. 138 comma 3 Cost.: “Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti”. Sul carattere eventuale e facoltativo del referendum costituzionale, si veda g. fontana, Il referendum costituzionale, in *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale in itinere*, p. carnevale (a cura di), Roma Tre Press, 2016, pp. 9-35.

[31] s. battini, r. perez, c. franchini, g. vesperini, s. cassese, *Manuale di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 301.

[32] Il referendum costituzionale, altresì, non può essere richiesto per le leggi costituzionali con le quali sono approvate modifiche agli Statuti delle Regioni Speciali, anche nel caso in cui non abbiano raggiunto la maggioranza dei due terzi nella seconda votazione. Tale deroga è stata disposta dalla l. cost. n. 2/2001, giacché le suddette modifiche non attengono alla popolazione nazionale, ma meramente alla Regione il cui Statuto viene modificato.

[33] Ai sensi dell’art. 138 comma 2 Cost.: “Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi”.

[34] Da tale circostanza ne discende l’appellativo di referendum “sospensivo”.

[35] Art. 3 della l. n. 352.

[36] Artt. 24 e 25 l. n. 352.

[37] Occorre precisare che, anche in caso di esito negativo, la pubblicazione assolve una funzione notiziale o di denuncia.

[38] Per un approfondimento sul tema, si veda l. geninatti satè, Il carattere non necessariamente oppositivo del referendum costituzionale, Giappichelli, Torino, 2018, pagg. 1-24; l. pesole, Il procedimento di revisione costituzionale nei lavori dell’Assemblea costituente, in *Costituzionalismo.it*, Fasc. 2, 2016; g. busia, Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un “cammino carsico” di oltre cinquant’anni, in *Nomos – Le attualità del diritto*, n. 2, 2003.

[39] In particolare, secondo l’insegnamento della Consulta: “la decisione politica di revisione è opzione rimessa in primo luogo alla rappresentanza politico-parlamentare. L’art. 138, secondo comma, della Costituzione non solo prevede un referendum popolare sulla legge costituzionale come ipotesi meramente eventuale, rimessa alla iniziativa di cinquecentomila elettori, cinque Consigli regionali o un quinto dei membri di una Camera, ma, ad impedire che l’intervento popolare sia svincolato dal procedimento parlamentare al quale soltanto può conseguire, circoscrive entro limiti temporali rigorosi l’esercizio del potere di iniziativa: tre mesi dalla pubblicazione della legge di revisione sulla Gazzetta Ufficiale. Non vuole dirsi con ciò che il dibattito relativo alla modificazione delle norme più importanti per la vita della comunità nazionale debba restare confinato nei luoghi istituzionali della politica. Al contrario è opportuno che esso si diffonda nella opinione pubblica e che fornisca alla discussione parlamentare

l'habitat culturale necessario ad affrontare un procedimento di revisione. È però indubitabile che la decisione è dall'art. 138 rimessa primariamente alla rappresentanza politico-parlamentare. Se ne possono desumere due fondamentali proposizioni: la prima di esse è che il popolo in sede referendaria non è disegnato dalla Costituzione come il propulsore della innovazione costituzionale. La seconda è che l'intervento del popolo non è a schema libero, poichè l'espressione della sua volontà deve avvenire secondo forme tipiche e all'interno di un procedimento, che, grazie ai tempi, alle modalità e alle fasi in cui è articolato, carica la scelta politica del massimo di razionalità di cui, per parte sua, è capace, e tende a ridurre il rischio che tale scelta sia legata a situazioni contingenti".

[40] Se infatti la legge costituzionale è stata approvata nella seconda votazione con maggioranza qualificata o con maggioranza assoluta, come esige l'art.138, primo comma, il nuovo esame è già stato effettuato e sarebbe superfluo esigerne un terzo: del resto, il rinvio di una legge costituzionale approvata con la maggioranza dei due terzi potrebbe risolversi in una terza approvazione a maggioranza assoluta, innescando successivamente la procedura referendaria e quindi l'intervento del popolo! (a. reposito, Sulla natura giuridica del Referendum costituzionale, in Rivista AIC, n. 3, 2016, p. 8).

[41] L'art. 12 comma 1 della suddetta Legge prevede che: "Presso la Corte di cassazione è costituito un ufficio centrale per il referendum, composto dai tre presidenti di sezione della Corte di cassazione più anziani nonché dai tre consiglieri più anziani di ciascuna sezione". L'art. 23, invece, prescrive che: "Sulle proteste e sui reclami relativi alle operazioni di votazione e di scrutinio presentati agli Uffici provinciali per il referendum o all'Ufficio centrale, decide quest'ultimo, nella pubblica adunanza di cui all'articolo precedente, prima di procedere alle operazioni ivi previste".

[42] In occasione del primo referendum relativo alla legge che introduce il divorzio.

[43] Dalla scelta in favore del referendum abrogativo tra tutte le altre opzioni proposte dall'On. Mortati si evince la volontà di trascinare il popolo nell'attività legislativa parlamentare, ma arginandone gli effetti alla mera abrogazione. Secondo v. crisafulli, Lezioni di diritto costituzionale, II. L'ordinamento costituzionale italiano. Le fonti normative, Padova, 1984, 98, l'abrogazione ha anche effetti innovativi nell'ordinamento giuridico.

[44] m. luciani, Art. 75. Il referendum abrogativo, in Commentario della Costituzione, g. Branca, a. pizzorusso (a cura di), Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 2005, p. 599 ss. L'autore, altresì, sottolinea (p. 601) che "funzione di controllo e natura normativa non sono incompatibili". Questo anche perché, si dice, l'abrogazione costituisce una sorta di legislazione negativa: abrogare infatti non significa disporre ma disporre diversamente. In conseguenza dell'abrogazione di una legge attraverso referendum permane infatti una c.d. normativa di risulta, che è data dalla normativa rimasta in vigore a seguito dell'abrogazione di una legge o di una parte della legge. Questa caratteristica del referendum è particolarmente evidente nei casi dei c.d. referendum manipolativi, che producono l'effetto non solo di abrogare una norma, ma di creare una normativa diversa dalla precedente, attraverso l'abrogazione di varie norme tra loro interconnesse (a. pisaneschi, Diritto costituzionale, Giappichelli, Torino, 2018, p. 444).

[45] In tal senso si è espressa anche la Corte costituzionale. In particolare, nella sentenza 3 febbraio 1987, n. 29, la Consulta afferma che "la natura del referendum abrogativo nel nostro sistema costituzionale è quella di atto-fonte dell'ordinamento dello stesso rango della legge ordinaria. Come il legislatore rappresentativo ispira e coordina la sua volontà ad un oggetto puntuale, così la volontà popolare deve poter ispirarsi ad una ratio altrettanto puntuale".

[46] Secondo s. p. panunzio, Esperienze prospettive del referendum abrogativo, in AA. VV., Attualità e attuazione della Costituzione, Laterza, Bari, 1979, pp. 71-75, scopo del referendum non è abrogare le leggi ma "consentire al popolo di giudicare dell'opportunità delle scelte politiche del legislatore; l'abrogazione è solo la conseguenza, eventuale, dell'esito negativo del giudizio, cioè la "misura" inerente al controllo".

[47] Seduta antimeridiana del 16 ottobre 1947, in La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, Segretariato Generale della Camera dei deputati (a cura di), Roma, vol. IV, p. 3299.

[48] Sono, peraltro, sottratte a referendum le leggi che producono effetti strettamente collegati alla legge di bilancio, vale a dire le leggi che incidono direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e siano essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario (Corte Cost. 29 gennaio 2014, n. 12).

[49] t. martines, Diritto Costituzionale, g. silvestri (a cura di), Giuffrè, Milano, 2011, p. 221.

[50] In tale ipotesi, infatti, sarebbero compromessi il principio di rigidità e di tipicità del procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost.

[51] Sul tema, s. penasa, L'ondivaga categoria delle leggi "a contenuto costituzionalmente vincolato, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2015. Circa la frequente sovrapposizione tra la categoria delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato e quella delle leggi costituzionalmente obbligatorie o necessarie (leggi elettorali di organi costituzionali), la Corte ha sciolto in senso favorevole il problema dell'ammissibilità del referendum abrogativo sulle leggi elettorali (Corte Cost. 3 febbraio 1987).

[52] Ai sensi del comma 3 dell'art. 75 Cost.: "Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati".

[53] Ai sensi del comma 4 dell'art. 75 Cost.: "La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi".

[54] Al fine di concedere al Parlamento il tempo necessario per intervenire prima che si venga a colmare un vuoto normativo, il Capo dello Stato ha la facoltà di posticipare di sessanta giorni gli effetti abrogativi.

[55] A tal proposito, ci si chiede perché il legislatore abbia stabilito un vincolo per gli esiti negativi e non anche per quelli positivi. Sul punto, si veda a. corasaniti, Note in tema di referendum elettorale, in r. bin (a cura di), Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale, Torino, 1999, 97 ss.

[56] l. mezzetti, Diritto costituzionale. Manuale breve., Giuffrè, Milano, 2013, p. 208.

[57] a. apostoli, m. gorlani, s. troilo, La Costituzione in movimento: La riforma costituzionale tra speranze e timori, Giappichelli, Torino, 2016.

[58] Per un approfondimento sul tema, si veda g. m. salerno, Referendum abrogativo e partecipazione popolare, in Il Filangieri, Quaderno 2006, pp. 91-94.

[59] m. volpi, Il referendum tra rinnovamento e declino, in Pol. dir., 1988, p.440.

[60] v. a. barbera, a. morrone, La repubblica dei referendum, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 244-245.

[61] Ai sensi dell'art. 8 commi 3 e 4 Legge 18 agosto 2000, n. 267: "Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini. Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali".

[62] Sul tema, si veda s. troilo, Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale, in Federalismi.it, n. 11, 2016, pp. 11-13.

[63] Per un approfondimento sul referendum consultivo, si veda s. siberio, Tre quesiti sul referendum consultivo, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2015.

[64] Secondo, p. barbera, Il referendum negli ordinamenti regionali e locali. Bilancio e prospettive, Jovene, Napoli, 1992, pp. 142 ss., nelle consultazioni popolari la titolarità dell'iniziativa spetta sempre agli organi rappresentativi dell'ente territoriale. I referendum consultivi, invece, possono essere promossi "anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini".

[65] Si parla di referendum consultativo facoltativo in quanto la disciplina è demandata agli Statuti regionali.

[66] L'art. 132 Cost. prevede espressamente che: "Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse. Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra". L'art. 133 Cost. sancisce che: "Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la

stessa Regione. La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni”.

[67] Per un approfondimento sull’articolo in questione, si veda g. di muccio, La modifica dei confini delle Regioni: l’articolo 132 della Costituzione, nell’esperienza del legislatore, in *Federalismi.it*, n. 12, 2013.

[68] Sul tema, si veda d. trabucco, Alcuni problemi legati alle variazioni territoriali ex art. 132, 2° comma, Cost., in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2008.

[69] Si veda, ad esempio, la Costituzione greca (art. 44), spagnola (art. 92).

[70] Sul punto, si veda g. m. salerno, *Il Referendum*, CEDAM, Padova, 2002, p. 253.

[71] In tal senso, g. m. salerno, *Il Referendum*, CEDAM, Padova, 2002, p. 251, secondo cui l’unica differenza tra referendum consultivo e referendum d’indirizzo risiede “nel fatto che il referendum consultivo dovrebbe inserirsi all’interno di un procedimento decisionale pubblico in corso, mentre il cosiddetto referendum d’indirizzo appare del tutto svincolato da una decisione pubblica in fieri, ma volto per l’appunto ad indirizzare il futuro svolgimento dei comportamenti degli organi pubblici”.

[72] Sul punto, b. caravita, *Il referendum sui poteri del Parlamento europeo*, in *Politica del diritto*, II, 1989, p. 321.

[73] In particolare, sotto il profilo della tipologia e della finalità. Sul punto, la Corte costituzionale, con la sentenza 2 dicembre 2004, n. 372, ha sostenuto che: “La materia referendaria rientra espressamente, ai sensi dell’art. 123 della Costituzione, tra i contenuti obbligatori dello statuto, cosicché si deve ritenere che alle Regioni è consentito di articolare variamente la propria disciplina relativa alla tipologia dei referendum previsti in Costituzione, anche innovando ad essi sotto diversi profili, proprio perché ogni Regione può liberamente prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali”. Sulla sentenza, si vedano i commenti di m. pedetta, La Corte costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali sulla tutela delle “forme di convivenza” mettendoli nel limbo (sentt. nn. 372, 378 e 379/04), in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2006; a. carbone, Brevi considerazioni su alcuni profili processuali della recente giurisprudenza “statutaria” della Corte costituzionale in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2004; a. ruggeri, Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2004; p. caretti, La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, g. pastori, Luci e ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2005; r. dickmann, Le sentenze della Corte sull’inefficacia giuridica delle disposizioni programmatiche degli Statuti Ordinari, in *Federalismi.it*, n. 3, 2005; s. bartole, Norme programmatiche e Statuti regionali, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2005; m. cammelli, Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2005; r. bin, Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2005; f. pizzetti, Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2005; g. falcon, Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2005; g. e. vigevani, Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo “standard”, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2005.

[74] In detta occasione, i sostenitori della soluzione repubblicana prevalgono ottenendo 12.717.923 voti contro i 10.719.284 voti attribuiti alla monarchia.

[75] Per un approfondimento sul tema, si veda p. gabrielli, Senza rossetto: il primo voto delle italiane, in *Federalismi.it*, 1, 2017.

[76] Fu uno dei primi provvedimenti del Governo Parri, costituitosi il 21 giugno, e il suo varo avvenne non senza contrasti, con i ministri democristiani e liberali riluttanti ad istituire un Ministero sui generis in quanto non preposto ad una branca dell’amministrazione, né titolare di poteri amministrativi specifici. Sempre in base al decreto istitutivo, il ministero era dotato di una struttura estremamente semplificata - un ufficio legislativo e un ufficio affari generali (art. 4) - mentre i compiti di studio erano affidati ad una commissione per l’elaborazione della legge elettorale politica e alle commissioni di studio (art. 5) per la predisposizione degli elementi indicati dall’art. 2. Non era prevista inoltre alcuna dotazione organica, in quanto il Ministero avrebbe dovuto avvalersi di personale comandato. Alle perplessità espresse da alcuni ministri non era estranea neanche la preoccupazione politica che il Ministero, affidato al Vicepresidente del Consiglio Pietro Nenni, con un implicito riconoscimento del ruolo che il leader socialista aveva svolto per accelerare la convocazione dell’Assemblea costituente, potesse poi rivendicare

una propria funzione nella redazione della carta costituzionale e pervenire pertanto a condizionare l'esercizio dei poteri sovrani dell'Assemblea. Un tale rischio, per la verità, era in realtà già scongiurato dalla lettera della norma istitutiva che, come si è visto, affidava al neonato organismo il compito di raccogliere elementi di studio, e non certo quello di redigere una bozza di costituzione. Peraltro, come si dirà più oltre, lo stesso Ministro Nenni non mancò di ribadire il carattere tecnico e di studio delle commissioni, escludendo che ad esse potessero essere affidati compiti ulteriori (Il Ministero della Costituente, in *Minerva Web - Bimestrale della Biblioteca "Giovanni Spadolini"*, n. 3, 2011).

[77] La nuova Commissione, che si differenziava dalla precedente per il fatto di avvalersi non solo di tecnici, ma anche di esperti nominati dai partiti, si divise in cinque Sottocommissioni (problemi costituzionali; organizzazione dello Stato; autonomie locali; enti pubblici non territoriali e organizzazione sanitaria) e, proprio all'inizio dei propri lavori pose il quesito sopra ricordato, sulla possibilità di redigere una bozza di costituzione; ad esso il Ministro Nenni rispose in modo nettamente negativo, richiamando l'attenzione sulla natura esclusivamente tecnica della Commissione, mentre una scelta tra modelli istituzionali avrebbe presupposto una discussione su questioni politiche "sottratte alla competenza sia della Commissione che del Ministero, e riservate meramente all'Assemblea Costituente" (così la lettera di risposta al quesito). Pur lavorando alacremente, la Commissione non fece in tempo a giungere ad una sintesi del proprio lavoro e la Relazione per l'Assemblea Costituente, datata 30 maggio 1946, non fu presentata alla stregua di un documento unitario, bensì come la raccolta delle relazioni elaborate dalle Sottocommissioni e delle conclusioni a cui erano giunte queste ultime (Il Ministero della Costituente, in *Minerva Web - Bimestrale della Biblioteca "Giovanni Spadolini"*, n. 3, 2011).

[78] Secondo a. poggi, La "questione" istituzionale e costituzionale come questione politica, in *Federalismi.it*, n. 11, 2016, p. 5, "la lezione che ci consegna il referendum del 2 giugno e la vicenda costituente e costituzionale successiva è che la storia non consente di prescindere dalla "legittimazione" politica del momento e, dunque, dalla lotta per la conquista del potere. Il costituzionalismo deve fare i conti con ciò e non viceversa, come troppo spesso accade, rifugiarsi in un mondo "ideale" privato della lotta politica".

[79] Varata la legge Fortuna-Baslini, si costituì un Comitato Nazionale per il Referendum sul Divorzio (CNRD), formato da cattolici e da non cattolici e guidato dal prof. Giorgio Lombardi. Tuttavia, in seguito alla presentazione della richiesta abrogativa, numerosi furono i tentativi per evitare lo svolgimento del referendum, essendosi giunti perfino al primo scioglimento anticipato delle Camere al fine di far slittare la data della consultazione popolare in applicazione dell'art. 34, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

[80] Il divorzio venne introdotto a livello legale il 1° dicembre del 1970 con la legge 1° dicembre 1970, n. 898 – "Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio". Detta legge entrò in vigore il 18 dicembre 1970. Tale legge è conosciuta come "legge Fortuna-Baslini" dal nome dei due deputati Loris Fortuna (socialista) e Antonio Baslini (liberale).

[81] 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 (in m. luciani, *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 37, 2008, n. 175).

[82] La prima proposta di legge risale al 1973 da parte del deputato socialista Loris Fortuna. Nel 1977 il Parlamento istituisce una Commissione ristretta della quale facevano parte rappresentanti di tutti i partiti che avevano presentato una proposta di legge; la Commissione elabora un progetto unificato che viene inizialmente approvato dalla Commissione Giustizia della Camera e poi dall'aula della Camera stessa e poi bocciato in Senato. Tuttavia, la legge, con un testo molto simile a quello elaborato dalla Commissione ristretta, viene approvata l'anno successivo. Occorre sottolineare che, prima del 1978, l'interruzione volontaria di gravidanza (IVG), in qualsiasi sua forma, era considerata dal Codice penale italiano un reato (art. 545 e segg. cod. pen., abrogati nel 1978). Sulla legge in esame, si veda c. flamigni, *L'aborto. Storia e attualità di un problema sociale*, Pendragon, Bologna, 2008.

[83] In particolare, la soppressione: dell'art. 1 (dove si dichiara che lo Stato tutela la vita fin dall'inizio e che l'aborto non è mezzo per il controllo delle nascite); degli artt. 4 e 5 (che consentono l'aborto solo entro i primi 90 giorni e ne fissano la procedura); di una parte dell'art. 6 (là dove limita l'aborto a causa di malformazioni del feto); dell'art. 7 (che prevede una speciale procedura per l'aborto oltre i primi 90 giorni); dell'art. 8 (che prevede un limite in ordine alle sedi e ai sanitari per l'esecuzione dell'aborto); degli artt. 9 e 10 (nelle parti che si riferiscono alle precedenti previsioni sopresse); del primo comma dell'art. 11 (che dispone l'obbligo della denuncia dell'intervento abortivo al medico provinciale); dell'art. 12 (che precisa le norme contenute nell'art. 5); dell'art. 13 (che stabilisce la procedura per l'aborto delle minorenni); dell'art. 14 (che fa obbligo al medico di informare la donna, che chiede l'aborto, su

soluzioni diverse); dell'art. 17 (che prevede le pene per chi viola le norme previste); dell'art. 19 (che prevede le pene per chi non osserva le dovute procedure nell'aborto entro i primi 90 giorni). Sono previste anche modifiche dell'art. 9 (che riguarda l'obiezione di coscienza del personale sanitario) e dell'art. 10 (che stabilisce la gratuità delle prestazioni).

[84] Il primo progetto esclude qualunque ipotesi di aborto legale; pertanto salva, della legge n. 194, solo i seguenti articoli: l'art. 1 (che riconosce il diritto alla procreazione responsabile); l'art. 2 (che prevede le funzioni e i compiti dei consultori familiari in materia di gravidanza); l'art. 3 (che prevede il finanziamento dei consultori); l'art. 16 (che prevede l'obbligo del governo di riferire alle Camere sugli effetti della legge); gli artt. 17, 18 e parte del 19 (concernenti le pene per chi provoca l'aborto); l'art. 22 (che abroga le vecchie norme del codice). Il secondo progetto, invece, lascia in vigore, con modifiche, l'art. 6: ammette cioè l'aborto terapeutico, non solo nel caso di "grave pericolo per la vita della donna", ma anche nel caso di "processi patologici che determinino un grave pericolo per la salute fisica della donna". Il progetto però esclude dall'art. 6 sia l'ipotesi di aborto eugenetico (per previste "anomalie o malformazioni del nascituro"), sia quella di grave pericolo per la "salute psichica" della donna (ipotesi, quest'ultima, che consentirebbe un ricorso eccessivamente facile all'aborto in troppi casi). Inoltre, il secondo progetto di referendum lascia sopravvivere l'art. 9 (concernente l'obiezione di coscienza), gli artt. 7, 10 e 11 (riguardanti le modalità di esecuzione dell'aborto terapeutico), e gli artt. 20 e 21 (che stabiliscono le pene per alcune categorie di trasgressori della legge).

[85] Sulle pronunce giurisprudenziali in tema di aborto, si veda m. p. iaddicico, L'aborto al vaglio dei giudici costituzionali in Italia e Spagna, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 10, 2017, pp. 8-14.

[86] Il decreto presidenziale del 28 gennaio 2020 di indizione del referendum costituzionale è stato revocato con D.p.r. del 5 marzo 2020. È stata poi disposta una deroga alla legge sulla disciplina in materia di referendum (in particolare all'art. 15, co. 1, l. 352/1970) con l'art. 81 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, che ha spostato il termine entro il quale indire il referendum a duecentoquaranta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ha ammesso.

[87] Sul punto, si veda a. agostino, Contro la riduzione del numero dei parlamentari, in nome del pluralismo e del conflitto, in *Questione giustizia*, Fasc. 1, 2020; v. pepe, La "democrazia povera" e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia. Brevi note sulla violazione del principio di uguaglianza del voto in *Federalismi.it*, 2020.

[88] Sul tema si veda, d. porenà, La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato "snodo" critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare, in *Federalismi.it*, n. 14, 2019; s. curreri, Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere, in *Federalismi.it*, 2020.

[89] Occorre sottolineare come, in alcuni ordinamenti democratici, gli istituti di democrazia diretta non trovino spazio. Un esempio è rappresentato dalla Germania, anche iniziativa popolare e referendum sono regolamentati ed impiegati negli enti federati e l'art. 29 del Grundgesetz prescrive il referendum delle popolazioni interessate sulle modificazioni territoriali dei Länder. Sul tema, si veda e. palici di suni, Anche la Germania apre alla democrazia diretta?, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Fasc. 4, 2014.

[90] Anche se soltanto nel 1874, con la revisione totale del testo costituzionale, gli istituti di democrazia diretta acquisirono centralità, già nella Costituzione del 1848 si può rintracciare un modello partecipativo nettamente distinto da quello previsto dalle Costituzioni liberali francesi e statunitensi. La costituzione del 12 settembre 1848 sancisce e consolida la "rivoluzione democratica", rende concreta quella "chimera" che Cherbuliez, nel 1843, aveva identificato nell'"idea di un popolo elvetico sovrano". Il movimento costituzionale svizzero è quasi interamente monopolizzato da quella coalizione di correnti e di tendenze politico-ideologiche accomunate da un progetto progressista, misto di federalismo moderato, di democrazia parlamentare, d'esprit liberale (l. lacchè, Una mobile complessità: costituzionalismo e democrazia nella Svizzera del XX secolo, in *Working Papers*, Barcellona, 1999, p. 11). Per un approfondimento sulla nascita della democrazia diretta in Svizzera, si veda anche n. rodean, *Iniziativa legislativa popolare. Profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo*, FrancoAngeli, Milano, 2014, 17-22.

[91] La Landsgemeinde, nonché l'antica e tradizionale assemblea dei cittadini, si riunisce tutt'oggi nei cantoni svizzeri dell'Appenzello Interno e di Glarona, con frequenza annuale, per deliberare su questioni rilevanti della vita politica, esercitando a un tempo potere costitutivo, legislativo e talune competenze esecutive. In alcuni Cantoni, esiste anche il c.d. Abberufungsrecht, ovvero il diritto di revoca, su richiesta di una determinata percentuale di elettori e su votazione popolare, dei membri dell'Assemblea parlamentare e in taluni casi dell'Esecutivo cantonale.

[92] Per queste caratteristiche non sarebbe propriamente opportuno discorrere oggi di “democrazia diretta”, termine che designerebbe un ideale filosofico piuttosto che un sistema effettivamente praticabile. Infatti, in un sistema di democrazia diretta spetterebbe al popolo la ratifica di tutti gli atti normativi; per tale ragione rappresenta piuttosto un’utopia, effettivamente praticabile solo in casi di ordinamenti giuridici di minime dimensioni. Si può parlare invece di una ragionevole divisione dei ruoli e delle responsabilità tra rappresentanti e rappresentati (p. macchia, *La democrazia semidiretta: il caso della svizzera*. In particolare l’istituto del referendum, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Vol. 4, 2014, p. 3).

[93] Il Referendum è facoltativo in caso di leggi federali, decreti federali, leggi federali dichiarate urgenti con validità superiore a un anno e alcune tipologie di trattati internazionali (art. 141 Cost). Il referendum obbligatorio riguarda, invece, le modifiche costituzionali, ma anche l’adesione a organizzazioni internazionali e le leggi federali dichiarate urgenti con validità superiore a un anno, prive di base costituzionale. Il referendum, altresì, è sempre obbligatorio nella decisione favorevole o contraria a un’iniziativa popolare per la revisione costituzionale totale o anche parziale o per il principio di una revisione totale, in caso di disaccordo tra le due Camere parlamentari.

[94] p. carrozza, a. di giovine, g. f. ferrari, *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

[95] Ai sensi dell’art. 138 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera: “100 000 aventi diritto di voto possono proporre la revisione totale della Costituzione entro diciotto mesi dalla pubblicazione ufficiale della relativa iniziativa. Tale proposta va sottoposta al Popolo per approvazione”.

[96] Ai sensi dell’art. 139 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera: “100 000 aventi diritto di voto possono chiedere la revisione parziale della Costituzione entro diciotto mesi dalla pubblicazione ufficiale della relativa iniziativa. L’iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione può essere formulata come proposta generica o progetto elaborato. Se l’iniziativa viola il principio dell’unità della forma o della materia o disposizioni cogenti del diritto internazionale, l’Assemblea federale la dichiara nulla in tutto o in parte. Se condivide un’iniziativa presentata in forma di proposta generica, l’Assemblea federale elabora la revisione parziale nel senso dell’iniziativa e la sottopone al voto del Popolo e dei Cantoni. Se respinge l’iniziativa, la sottopone al Popolo; il Popolo decide se darle seguito. Se il Popolo approva l’iniziativa, l’Assemblea federale elabora il progetto proposto nell’iniziativa. L’iniziativa presentata in forma di progetto elaborato è sottoposta al voto del Popolo e dei Cantoni. L’Assemblea federale ne raccomanda l’accettazione o il rifiuto. Può contrapporre un controprogetto”.

[97] Talune critiche sono state avanzate da f. m. pellicano, *Istituti di democrazia diretta*, in *Giustamm*, n. 11, 2016.

[98] In molti ordinamenti si assiste oggi ad un eccezionale sviluppo della democrazia diretta. In un mondo sempre più globalizzato e complesso, dove le distanze e i particolarismi tendono a venire annullati, esplose l’esigenza di una partecipazione diretta dei cittadini come nella piccola polis greca. Si fa riferimento al concetto di cittadinanza attiva: quello *jus activa e civitatis*, che Georg Jellinek aveva posto sul gradino più alto nella scala dei diritti nei rapporti tra cittadino e Stato, implica ora un’assunzione di responsabilità diretta e la pretesa di esercitare poteri decisionali, consultivi e di veto da parte dei cittadini al di là dei canali ordinari della mediazione politica, e ciò anche grazie all’evoluzione tecnologica e alla conseguente diffusione di nuovi e sempre più rapidi ed efficaci mezzi di comunicazione, in grado di raggiungere e di coinvolgere un numero illimitato di persone, all’interno e al di là dei confini nazionali. (e. palici di suni, *Democrazia diretta e partecipazione popolare nell’età di internet*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Fasc. 4, 2014, p. 1).

[99] p. bilancia, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2017, p. 11.

[100] Il referendum, consultivo e non vincolante, si è concluso con un voto favorevole all’uscita dalla UE con il 51,89%, contro il 48,11% che ha votato per rimanere nell’UE. Il voto ha però innescato una spaccatura tra le nazioni del Regno Unito, con la maggioranza di Inghilterra e Galles favorevoli a uscire e la maggioranza di Scozia e Irlanda del Nord che hanno votato per rimanere.

[101] Per un approfondimento sul tema, si veda g. carullo, *Il paradosso della Brexit: il Regno Unito è al contempo dentro e fuori l’Unione europea*, in *Eurojus.it*, 2016.

[102] Secondo, m. mandato, *Alla ricerca della democrazia perduta*. A proposito di alcuni contributi sul sorteggio delle assemblee rappresentative, in *Nomos -Rassegna Online*, n. 1, 2017, p. 10, “Il rapporto tra le istituzioni statali elettive e la comunità politica è divenuto sempre più distante, la dimensione della politica non riesce più ad integrarsi con quella civile e sociale. Ciò è testimoniato dalla scarsa partecipazione elettorale, dal calo delle

iscrizioni ai partiti, dalla volatilità e volubilità del voto elettivo. Per una serie di fattori, di qui a breve oggetto di illustrazione, l'elezione, fisiologico strumento di funzionamento delle democrazie rappresentative, ha ormai perso di credibilità e fiducia da parte del corpo elettorale, minando l'inscindibile legame tra la partecipazione politica e la democrazia il diritto di voto e la rappresentanza in campo politico”.

[103] Secondo p. bilancia, Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica, in *Federalismi.it*, n. 1, 2017, p. 13, “sarebbe necessario individuare uno spazio sociale funzionale ad uno spazio pubblico istituzionale, in grado di veicolare e indirizzare il lavoro delle istituzioni pubbliche: uno spazio in cui le voci e le domande della cittadinanza emergano direttamente, in un dibattito in contrapposizione, ma basandosi su un'informazione aggiornata e corretta. Sarebbe così possibile, secondo i fautori di una democrazia partecipativa, colmare il distacco tra cittadini e istituzioni, dal momento che evidentemente il canale partitico - che dovrebbe fungere da vettore delle domande sociali – appare allo stato inadeguato”.

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:
<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=5724>