



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2016
REFERENDUM E APPELLI AL POPOLO

Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*

di MAURO VOLPI

**REFERENDUM E INIZIATIVA POPOLARE
QUALE RIFORMA**

di *Mauro Volpi*

*Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università degli studi di Perugia*

ABSTRACT

ITA

Il frequente ricorso agli istituti di democrazia diretta, anche su questioni di notevole rilevanza politico-istituzionale, richiede di precisare la loro collocazione nel contesto della democrazia rappresentativa e di rimarcare la distinzione fra iniziativa popolare e referendum. In Italia tali istituti sono in crisi per varie ragioni. La riforma costituzionale Renzi-Boschi non solo non dà risposte adeguate (come la introduzione di una autentica iniziativa popolare e del referendum consultivo), ma contiene modifiche solo teoriche o peggiorative.

EN

The frequent recourse to the institutions of direct democracy, even on issues of significant political and institutional relevance, requires to clarify their position in the context of representative democracy, and to emphasize the distinction between popular initiative and referendum. In Italy these institutions are in crisis for several reasons. The constitutional reform Renzi-Boschi not only doesn't give appropriate answers (like the introduction of a genuine popular initiative and referendum), but also contains only theoretical or pejorative modifications.

REFERENDUM E INIZIATIVA POPOLARE QUALE RIFORMA ^(*)

di Mauro Volpi

SOMMARIO: 1. *L'ondata dei referendum negli ultimi decenni*; 2. *Gli istituti di democrazia diretta*: 2.1. *Democrazia diretta e rappresentanza*; 2.2. *Iniziativa popolare e referendum*; 2.3. *Il quorum di validità*; 3. *Gli istituti di democrazia diretta nell'ordinamento costituzionale italiano*: 3.1. *L'iniziativa legislativa popolare*; 3.2. *Il referendum abrogativo*; 3.3. *Il referendum costituzionale*; 4. *Riforma en trompe-l'œil e revisioni necessarie*: 4.1. *Le lacune*; 4.2. *Le innovazioni "a futura memoria"*; 4.3. *Le modifiche peggiorative*.

1. L'ondata dei referendum negli ultimi decenni

È utile e opportuno premettere un sintetico quadro comparativo all'analisi delle revisioni relative agli istituti di democrazia diretta, contenute nella legge costituzionale, derivante dal d.d.l. Renzi-Boschi (n. 1429 AS; n. 2613 AC), approvata dalle Camere e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale il 15 aprile 2016 n. 88. Ciò è tanto più necessario in quanto tra la fine del secolo scorso e l'inizio di quello nuovo vi è stato nel mondo, e in particolare negli Stati democratici, un forte incremento del ricorso a istituti di democrazia diretta, e in particolare ai referendum. L'ondata delle votazioni popolari è stata caratterizzata non solo dall'aspetto quantitativo, ma anche da quello qualitativo, in quanto sempre più spesso hanno riguardato questioni complesse e l'esito del voto ha avuto un'incidenza importante sul sistema istituzionale nazionale e talvolta anche sul livello sovranazionale. Quali sono le ragioni che hanno determinato un rilancio così significativo?

Il primo fattore di rilievo è rappresentato dalla crisi della democrazia rappresentativa negli Stati democratici. Il distacco crescente fra cittadini e rappresentanza ha determinato un deficit di legittimazione del-

* Relazione tenuta al Seminario «*Referendum e appelli al popolo. La progressiva deformazione del sistema delle fonti del diritto*», organizzato dalla rivista *Costituzionalismo.it* e svoltosi presso l'Università degli Studi di Pisa il 19 settembre 2016.

le decisioni adottate dagli organi rappresentativi che incidevano sulla vita quotidiana delle persone. In certi casi la ricerca di una più forte legittimazione ha spinto i titolari del potere politico a non assumere la responsabilità diretta di una decisione importante e a ricercare il preventivo consenso popolare. A sua volta l'opposizione ha cercato nell'appello al popolo la via per rimettere in discussione la decisione adottata dalla maggioranza dei rappresentanti.

Strettamente connessa a questo prima causa è la crisi dei partiti politici come strumenti di intermediazione fra società e istituzioni e la loro progressiva trasformazione in apparati oligarchici e leaderistici utili per la conquista e il mantenimento del potere politico. I referendum, quindi, sono diventati l'occasione per movimenti esterni ai partiti che sostenevano posizioni trasversali o alternative a quelle della politica ufficiale. Finché i partiti hanno goduto di un buon consenso popolare, hanno potuto frequentemente appropriarsi degli stessi istituti di democrazia diretta e utilizzarli come arma di lotta interpartitica. Ma tale strumentalizzazione, anche se non impossibile, è divenuta sempre più difficile. Di conseguenza i referendum, potendo avvalersi meno che nel passato del sostegno organizzativo dei partiti, sono diventati più "liberi", cioè meno condizionabili e prevedibili, e quindi potenzialmente più dirompenti per il sistema politico. Vi è, poi, un fattore ulteriore che determina un ricorso più frequente alle votazioni popolari: la crisi dell'assetto binario (bipolare o bipartitico) di molti Stati democratici, che in Europa ha già riguardato Grecia, Italia e Spagna, ma sta investendo anche Paesi che ne sembravano immuni come la Francia e lo stesso Regno Unito. Emergono, quindi, sistemi politici tripolari all'interno dei quali trovano collocazione forze politiche estreme o radicali o comunque non collocabili lungo l'asse tradizionale destra/sinistra. Da qui, e non dai testi costituzionali, derivano molte delle difficoltà di funzionamento delle istituzioni di governo. Insomma, la cosiddetta "democrazia maggioritaria", fondata su un sistema politico binario, mostra la corda e di conseguenza le elezioni politiche, non apparendo più come una scelta alternativa fra due schieramenti o due partiti, sono sempre meno in grado di soppiantare la funzione del referendum, dando agli elettori «uno strumento per decidere secondo una logica bipolare»¹. Inoltre l'emergere di divisioni interne alla coa-

¹ Cfr. A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 1993, 249, i quali, con riferimento all'Italia, ma il discorso poteva valere anche per le altre democrazie

lizione o al partito di maggioranza ha spinto talvolta a ricercare nel voto popolare la soluzione del conflitto interno e/o la ratifica dell'orientamento sostenuto dal leader. Ma, come ha dimostrato il referendum sulla *Brexit* nel Regno Unito, l'esito è tutt'altro che scontato e può ritorcersi contro l'incauto promotore.

Si è avuto, poi, già dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso un incremento dei referendum che hanno accompagnato la fuoriuscita da regimi autoritari e l'avvio di processi di transizione in varie parti del mondo, assumendo per lo più valore costituente o costituzionale (decisioni sulla forma di Stato, sulla indipendenza nazionale o sulla approvazione di una nuova Costituzione)². Basti citare i referendum tenutisi in America latina, a partire dallo storico referendum svoltosi in Cile il 5 ottobre 1988 che ha determinato la fine del regime di Pinochet, e quelli che si sono svolti in Europa centro-orientale e in Unione Sovietica, a cominciare dai referendum con i quali nel 1991 gli Stati baltici hanno dato inizio alla disgregazione dell'Impero sovietico. Va sottolineato che quasi tutte le nuove Costituzioni degli Stati ex comunisti dell'Europa centro-orientale hanno riconosciuto, di solito con notevole ampiezza, il ricorso al referendum. D'altro lato non sempre i referendum hanno dato risultati favorevoli ad un processo di democratizzazione. Lo dimostrano le votazioni popolari che si sono verificate in alcuni Paesi arabi dopo la "primavera" del 2011, che hanno dato la vittoria a partiti islamici o avallato soluzioni autoritarie.

Infine hanno acquisito un impatto sempre più forte i referendum derivanti dalla crisi della sovranità statale e dalla creazione di organismi sovranazionali come l'Unione Europea. Si è parlato a tal proposito di «referendum su poteri sovrani»,³ i quali, anche quando non modificano il testo della Costituzione, incidono sulla sovranità dello Stato e quindi hanno comunque rilevanza costituzionale. Fra questi sono stati numerosi quelli relativi alla UE. Da un recente studio si desume che fra il 1972 e il 2012 vi sono stati ben quarantasette referendum

“maggioritarie”, avanzavano l'ipotesi che la bipolarizzazione del sistema politico tendesse ad esaurire la funzione del referendum.

² V. i contributi contenuti in D. BUTLER and A. RANNEY (editors), *Referendums around the World*, Washington. D.C., 1994, 1 ss. e 174 ss. e in M. CACIAGLI e P.V. ULERI, *Democrazie e referendum*, Roma-Bari, 1994, 231 ss.

³ Cfr. A. BALDASSARRE, *Il «referendum» costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1994, 236.

statali sui rapporti con la UE⁴. Diciotto di questi hanno avuto ad oggetto l'adesione alla UE, che ha avuto esito positivo per sedici paesi e negativo in Norvegia in due diverse occasioni (nel 1972 e nel 1994). A questi vanno aggiunti il referendum sull'allargamento della CEE tenutosi in Francia nel 1972 e quello sulla permanenza nella CEE svoltosi nel Regno Unito nel 1975. Diciassette referendum hanno riguardato la ratifica di trattati europei. Fra questi sono stati determinanti le due votazioni popolari negative tenutesi in Francia e nei Paesi Bassi nel 2005 che hanno impedito l'entrata in vigore del Trattato di Roma che adottava una Costituzione per l'Europa. In Irlanda sono stati necessari due referendum sul Trattato di Lisbona, il primo con esito negativo (2008), il secondo positivo (2009) e si è svolto nel 2012 un referendum sull'adesione al Trattato sul *Fiscal Compact*. Due referendum hanno sancito l'adesione all'Unione monetaria (Danimarca nel 2000 e Svezia nel 2003). Uno ha modificato l'ordinamento interno adeguandolo all'*acquis* comunitario (Romania 2003). Infine sette hanno avuto ad oggetto i rapporti fra UE e Stati europei che non ne fanno parte (sei in Svizzera e uno in Liechtenstein). Dopo il 2012 può essere fatto rientrare fra i referendum su poteri sovrani anche quello consultivo, svoltosi in Grecia il 5 luglio 2015 su deliberazione del Parlamento, relativo all'approvazione del piano di rientro dal debito elaborato da Commissione europea, Fondo monetario internazionale e Banca centrale europea. Nonostante il voto negativo della maggioranza dei votanti (il 61,3%), il referendum non ha determinato contraccolpi sulla UE e sulla sua politica rigorista in quanto nelle successive trattative il Governo greco ha accettato un piano non meno draconiano di quello che era stato respinto. Infine nel 2016 si sono svolti referendum che hanno messo in discussione alcune decisioni adottate dalla UE (il referendum olandese del 6 aprile, che ha bocciato l'accordo di associazione fra UE e Ucraina, e quello ungherese del 2 ottobre sulla accettazione o meno della ripartizione di quote di immigrati fra gli Stati membri⁵) o hanno reso politicamente obbligata l'uscita di un Paese dalla UE (il referendum "consultivo" sulla *Brexit* svoltosi nel Regno Unito il 23 giugno).

⁴ V. D.E. TOSI, *Il ricorso al referendum nel processo di integrazione europea*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2014, 1591 ss.

⁵ Il referendum non ha prodotto effetti giuridici in quanto ha partecipato al voto il 43% degli elettori, meno della maggioranza prescritta, ma il 98% dei votanti ha rigettato il piano europeo.

L'ondata referendaria in atto presenta al contempo luci e ombre. Recentemente si è sostenuto che sono positivi i referendum che hanno un oggetto specifico e omogeneo, mentre sono negativi quelli su politiche complesse e che consentono all'elettorato di un solo Paese di incidere sul funzionamento dell'intera Unione Europea⁶. Non vi è dubbio sulla potenzialità di referendum ad oggetto complesso ed eterogeneo di prestarsi ad un uso improprio e antidemocratico. Tuttavia, una volta che i governanti hanno evocato la sovranità popolare, non possono contestarne la legittimità democratica né può sostenersi che la rinuncia di uno Stato a poteri sovrani possa avvenire in contrasto con la volontà contraria manifestata dai propri cittadini. Se mai è opportuno guardare in concreto al merito della decisione sottoposta al referendum. Si può, quindi, affermare che le votazioni popolari svolgono una funzione progressiva quando vanno a colmare un deficit di rappresentanza e di democraticità, mentre esercitano una funzione regressiva quando si prestano ad un'utilizzazione demagogica e di restringimento degli spazi democratici. Più in generale occorre abbandonare le visioni semplificatrici che ritengono centrale la "governabilità" e la cosiddetta "democrazia decidente", al prezzo di deprimere ulteriormente il ruolo della rappresentanza e della partecipazione, il cui ridimensionamento costituisce il fattore fondamentale di crisi dello Stato democratico. È paradossale che recentemente la riscoperta delle virtù pluralistiche della democrazia rappresentativa come alternativa alla democrazia diretta sia stata manifestata da vari commentatori che hanno contribuito a delegittimare il ruolo delle assemblee elettive, presentate come fonte di inciuci, ritardi e cattive soluzioni, per esaltare la centralità del Governo e del suo leader⁷. Al contrario, oggi occorre che rappresentanza e partecipazione siano rilanciate e irrobustite insieme e ciò richiede la ricostruzione di una politica capace di esprimere interessi ed esigenze sociali e quindi di colmare il distacco fra cittadini e istituzioni, anche facendo ricorso ad un uso equilibrato e non demagogico degli istituti di democrazia diretta.

⁶ Cfr. A. MANZELLA, *Il fattore referendum e i rischi per l'Europa*, in *La Repubblica*, 14 agosto 2016.

⁷ V. per tutti A. PANEbianco, *Le scelte del popolo sovrano nel nome della democrazia*, in *Corriere della Sera*, 6 luglio 2016.

2. Gli istituti di democrazia diretta

L'analisi comparativa consente di precisare lo stato del rapporto fra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, di individuare i principali istituti riconducibili alla prima e di chiarire la questione del quorum di validità, che è diventata particolarmente rilevante nella vicenda italiana del referendum abrogativo.

2.1 *Democrazia diretta e rappresentanza*

L'aumento del ricorso alle votazioni popolari non rafforza gli argomenti a favore della teoria che considera la democrazia diretta come alternativa a quella rappresentativa della quale sarebbe destinata a prendere il posto. Infatti è innegabile che in tutte le democrazie contemporanee, anche in quella talvolta definita come “semidiretta” della Svizzera⁸, la grande maggioranza delle decisioni politiche sono adottate dall'organo rappresentativo, il quale può essere più o meno condizionato dal ricorso a votazioni popolari. Gli istituti di democrazia diretta continuano a funzionare di regola come strumenti di impulso e di controllo nei confronti del Parlamento, e, nei casi più importanti, anche di integrazione legislativa. Quindi costituiscono dei correttivi della democrazia rappresentativa. Inoltre vi sono importanti ordinamenti democratici che non prevedono istituti di democrazia diretta, come si verifica a livello federale negli Stati Uniti e in Germania, anche se iniziativa popolare e referendum sono disciplinati ed utilizzati negli enti federati e l'art. 29 del Grundgesetz prevede il referendum delle popolazioni interessate sulle modificazioni territoriali dei Länder⁹. Ovviamente ciò non esclude che le votazioni popolari, laddove previste, possano avere un'incidenza importante sul sistema politico-istituzionale e anche contribuire a modificarne il funzionamento¹⁰.

⁸ V. E. GRISEL, *Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Lausanne, 1987, 45 ss.

⁹ V. per gli Stati Uniti H.S. NOYES, *The Law of Direct Democracy*, Carolina Academic Press, 2014; per la Germania A. DE PETRIS, *Gli istituti di democrazia diretta nell'esperienza costituzionale tedesca*, Padova, 2012.

¹⁰ Basti pensare al referendum abrogativo sulla legge elettorale del Senato tenutosi in Italia nel 1993, che non ha modificato la forma di governo parlamentare, ma ha avuto incidenza sul suo funzionamento.

In secondo luogo occorre delimitare il campo della democrazia diretta, che comprende gli istituti tramite i quali il popolo si pronuncia, in modo giuridicamente vincolante o meno, su una questione concreta o su una proposta specifica. Quindi essa non ha nulla a che vedere con la cosiddetta “democrazia immediata”, formula coniata da Duverger per designare i sistemi di governo fondati sull’investitura popolare diretta del titolare del potere esecutivo in contrapposizione alla “democrazia mediata”, nella quale il Governo deriva da accordi postelettorali fra i partiti¹¹. Già è discutibile la sovrapposizione di tale distinzione a quella che intercorre tra forme di governo parlamentari o presidenziali (e semipresidenziali quando il Presidente è il vertice effettivo del potere esecutivo), poiché solo nelle seconde si può sostenere che il Governo derivi direttamente dal voto popolare. In ogni caso in queste ultime la scelta degli elettori è dettata non solo dal giudizio sulla persona, ma anche da considerazioni di politica generale e dalla valutazione del programma di governo dei diversi candidati. È pure vero che nelle elezioni politiche si manifesta sempre più frequentemente un orientamento personalistico, che assume i contorni del plebiscito quando la scelta del corpo elettorale appare scontata, ma ad essere eletto è pur sempre un rappresentante, che sarà chiamato ad esercitare il potere esecutivo in modo non rigidamente vincolato dal “mandato” popolare e potrà essere oggetto di un giudizio politico solo al momento delle successive elezioni qualora si ricandidi.

Allo stesso modo non possono essere considerate un istituto di democrazia diretta neppure le *primarie*, con le quali si fa ricorso al voto dei militanti o degli elettori di un partito o di una coalizione per selezionare i candidati alle elezioni politiche. Quindi esse costituiscono una fase prodromica rispetto alla elezione dei rappresentanti, che può essere fatta rientrare nel concetto più ampio di democrazia partecipativa, ma che non attribuisce al popolo nessun potere decisionale sulle specifiche questioni che i candidati eletti dovranno affrontare successivamente.

Vari autori collocano fra gli istituti di democrazia diretta la *revoca popolare*, attraverso la quale su iniziativa di un certo numero di cittadini il corpo elettorale può decidere la destituzione del titolare di una

¹¹ V. M. DUVERGER, *La République des citoyens*, Paris, 1982, 41 ss.

carica elettiva¹². Si tratta di un istituto eccezionale, anche perché pone problemi di compatibilità con il principio del divieto del mandato imperativo, con il quale il popolo può sanzionare modalità e contenuti dell'esercizio di una carica, e quindi la politica attuata dal suo titolare, imponendo in caso di esito favorevole l'elezione di un nuovo rappresentante¹³. Dalla revoca popolare va ulteriormente distinto il referendum che determina la rimozione dalla carica del Presidente eletto dal popolo su iniziativa di una maggioranza parlamentare, a imitazione di quanto previsto nella Costituzione di Weimar. In Austria, Islanda e Slovacchia l'esito negativo del voto determina la rielezione del Presidente uscente e lo scioglimento automatico del Parlamento, così come era previsto in Germania, mentre in Romania si ha solo la permanenza in carica del Presidente e quindi può prodursi un conflitto prolungato e dirompente fra Capo dello Stato e maggioranza parlamentare¹⁴. In tutte queste ipotesi il voto popolare sulla persona, anche se si tiene su un oggetto determinato come la revoca dalla carica, assume inevitabilmente le caratteristiche di un giudizio politico sul suo operato che va al di là dei confini della decisione su una questione concreta o su una proposta specifica, il che suscita qualche dubbio sulla sua collocazione fra gli istituti di democrazia diretta¹⁵.

¹² La revoca ha natura quasi sempre individuale. Fra le eccezioni va segnalata quella della Lettonia, la cui Costituzione vieta la revoca individuale e prevede quella collettiva dell'intero Parlamento su iniziativa di un decimo degli elettori (resa improbabile dall'esistenza di due quorum di partecipazione: la maggioranza degli elettori e quella dei due terzi dei partecipanti alle ultime elezioni parlamentari) o del Presidente della Repubblica (per la quale non c'è quorum di partecipazione e che è stata esercitata nel maggio 2001, determinando con voto popolare lo scioglimento anticipato del Parlamento in carica).

¹³ Attualmente la revoca popolare individuale è prevista in alcuni Cantoni svizzeri, in vari Stati membri degli USA e in diversi Stati latino-americani. Tuttavia vi è stata una sua espansione anche in altri ordinamenti, come quelli di alcuni Länder tedeschi e nel distretto del British Columbia in Canada. Perfino nel Regno Unito con il *Recall of MPs Act* del 2015 è stata introdotta una ipotesi attenuata di *recall* per i membri della Camera dei Comuni, che, in presenza di certi presupposti (condanna penale o sospensione dalla carica), ma non per responsabilità politica, autorizza la richiesta di un decimo degli elettori del collegio di tenere nuove elezioni, alle quali il candidato uscente può partecipare.

¹⁴ Come si è verificato dopo il fallimento del referendum del 2012, che faceva seguito ad un analogo referendum anch'esso fallito nel 2007, per la destituzione del Presidente Basecu.

¹⁵ Per N. BOBBIO perché si possa parlare di democrazia diretta «occorre che fra gli individui deliberanti e la deliberazione che li riguarda non vi sia alcun intermediario», come è anche il delegato revocabile, e quindi la rappresentanza per mandato «è una strada in-

2.2 Iniziativa popolare e referendum

La distinzione più importante fra gli istituti di democrazia diretta è quella fra *iniziativa popolare* e *referendum*¹⁶. La prima, caratteristica della Svizzera e di più di metà degli Stati membri degli USA, prevista anche in Liechtenstein e più recentemente in Ecuador¹⁷ e in Lettonia¹⁸, consiste nel diritto di una frazione del corpo elettorale di presentare una proposta che sarà di regola sottoposta al voto popolare. Invece il referendum è una votazione popolare su una proposta, o più raramente su un testo già in vigore, che è stato adottato da un soggetto pubblico. Due sono, quindi, i criteri distintivi da considerare: il promotore e l'autore dell'atto, che nella iniziativa si identificano nel popolo, mentre nel referendum sono rappresentati da un organo pubblico o vi può essere una pluralità di promotori. In alternativa si è sostenuto che il criterio determinante per differenziare le due ipotesi sarebbe unicamente quello del promotore, per cui farebbero parte della iniziativa popolare tutte le ipotesi in cui la richiesta sia avanzata da una frazione del popolo e si dovrebbe se mai distinguere fra iniziativa «propositiva» e «deliberativa», a seconda che l'atto sottoposto al voto provenga dal popolo o da un organo dello Stato¹⁹. Ne consegue che anche il referendum abrogativo italiano, in considerazione della iniziativa accor-

termedia fra la democrazia rappresentativa e la democrazia diretta»; cfr. *Il futuro della democrazia*, Torino 1984, ediz. 1995, 42-43.

¹⁶ Sulla classificazione degli istituti di democrazia diretta rinvio a M. VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV ed., XII, Torino, 1997, 500-505.

¹⁷ La Costituzione ecuadoregna del 2008, approvata con referendum popolare, attribuisce uno spazio molto ampio all'iniziativa popolare in materia sia costituzionale sia legislativa; v. S. BAGNI, *La partecipazione popolare in Ecuador*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2014, 1783 ss.

¹⁸ Fra tutte le Costituzioni degli Stati ex comunisti del blocco sovietico, quella della Lettonia (del 1922, ma riportata in vigore nel 1993) è l'unica a prevedere con chiarezza l'iniziativa popolare. Infatti l'art. 78 dispone che se un decimo del corpo elettorale presenta un emendamento costituzionale o un progetto di legge e il Parlamento non lo adotta senza cambiamenti, il testo viene sottoposto a referendum.

¹⁹ V. P.V. ULERI, *Le forme di consultazione diretta. Uno schema di classificazione per l'analisi comparata*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1981, 77 ss. Uleri distingue anche il referendum in «propositivo», fondato sulla coincidenza del soggetto pubblico (Capo dello Stato o Governo) autore dell'atto e promotore del voto popolare, e «deliberativo», caratterizzato dalla dissociazione fra autore (Parlamento) e promotore (minoranza dei parlamentari o un certo numero di assemblee regionali).

data a 500.000 elettori, costituirebbe una ipotesi di iniziativa popolare deliberativa. Del resto già uno dei più importanti studiosi della materia, all'interno del primo Commentario della Costituzione italiana, considerava il referendum abrogativo come rientrante nella iniziativa popolare²⁰.

La tesi citata non convince per diversi motivi. Innanzitutto 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 potere²¹. 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 una 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 scel-

²⁰ V. M. BATTELLI, *Le istituzioni di democrazia diretta*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. CALAMANDREI e A. LEVI, Firenze, 1950, II, 72-73.

²¹ V. in tal senso A. BALDASSARRE, *Referendum e legislazione*, in M. LUCIANI e M. VOLPI (a cura di), *Referendum*, Roma-Bari, 1992, 32 ss.

ta 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 quesito²², 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»²³.

Ciò precisato, esistono vari tipi di iniziativa popolare. Si può distinguere fra iniziativa in materia costituzionale (che è l'unica consentita in Svizzera²⁴) e in materia legislativa (entrambe previste negli altri ordinamenti citati). Inoltre negli Stati Uniti l'iniziativa può essere *diretta*, che si ha quando la proposta popolare è obbligatoriamente sottoposta a referendum, o *indiretta*, che comporta il voto popolare solo quando il Parlamento respinga o modifichi la proposta in modo insoddisfacente per i promotori; infine può configurarsi come *option*, vale a dire come proposta di un indirizzo legislativo che, se approvato dal popolo, impone al Parlamento di tradurlo in legge. In Svizzera si distingue fra iniziativa *formulata* e *non formulata*, a seconda che la proposta consista in un testo di legge redatto in articoli oppure assuma carattere generale e quindi comporti l'adozione di una legge parlamentare che sarà sottoposta all'approvazione popolare. Nella iniziativa indiretta e in quella formulata il Parlamento può approvare un proprio testo che viene sottoposto al voto popolare in alternativa a quello proposto da una frazione del popolo.

²² Come si verifica in Albania, Croazia, Lituania, Macedonia, Polonia, Portogallo, Ungheria.

²³ Si tratta di un'ipotesi assai singolare di iniziativa combinata, nella quale però quella dei parlamentari è preminente e la frazione del corpo elettorale svolge un ruolo di supporto. Inoltre il numero elevato delle sottoscrizioni richieste (circa 4 milioni di elettori), la delimitazione dell'obbligo del Parlamento all'esame della proposta di legge, il controllo di conformità alla Costituzione della richiesta attribuito al *Conseil Constitutionnel*, rendono di assai improbabile verificazione il ricorso al referendum.

²⁴ Nel 2003 con referendum costituzionale era stata prevista anche una forma più attenuata di iniziativa popolare a livello legislativo, ma è stata abrogata con referendum costituzionale nel 2009.

La tipologia dei referendum è ampia e varia. Per rimanere all'essenziale, anche ai fini di un inquadramento dei referendum previsti nella Costituzione italiana, la distinzione principale, fondata sull'oggetto del voto, è quella fra referendum *costituzionale* (che interviene in materia costituzionale)²⁵, referendum *legislativo* (relativo a leggi ordinarie) e referendum *convenzionale* (su trattati e accordi internazionali). Il referendum può essere *preventivo* o *successivo*, a seconda che intervenga su un atto non ancora in vigore o già vigente. Esso è *obbligatorio* quando il ricorso al voto popolare è automatico, mentre è *facoltativo* se è necessaria per il suo svolgimento la richiesta di un soggetto a ciò legittimato. Le distinzioni operate si intrecciano, in quanto il referendum costituzionale è di regola preventivo e obbligatorio, configurando il popolo come soggetto titolare o contitolare del potere, mentre quello legislativo è più di frequente preventivo e facoltativo, nel qual caso l'intervento popolare svolge un ruolo di garanzia e preclusivo (in quanto il suo esito negativo impedisce l'entrata in vigore della legge). Il referendum legislativo successivo assume carattere eccezionale e in particolare quello ad effetto abrogativo è previsto in un numero limitato di ordinamenti (Albania, Italia e Malta). Il referendum facoltativo è *dall'alto* o *passivo*, se il soggetto promotore è un'autorità statale (minoranza parlamentare o organo del potere esecutivo), mentre è *dal basso* o *attivo*, allorché l'iniziativa è attribuita ad una frazione del corpo elettorale o ad organi di enti autonomi territoriali rappresentativi delle rispettive comunità²⁶. Quanto al referendum convenzionale, si è già detto della sua crescente utilizzazione in Europa derivante dallo sviluppo dei rapporti fra un ampio numero di Stati, membri e non, con la UE, anche se un buon numero delle votazioni popolari in materia assumono valore costituzionale in quanto comportano modifiche del testo della Costituzione o cessioni di sovranità.

²⁵ Il referendum costituzionale può essere distinto in referendum *preconstituente* (quando decide la convocazione di una Assemblea Costituente, l'attribuzione al Parlamento di poteri costituenti, l'approvazione di un principio fondamentale vincolante per l'autorità costituente), *costituente* (quando il popolo approva definitivamente il testo della Costituzione adottato da un organo statale), *di revisione costituzionale* (che ha ad oggetto la modificazione o l'integrazione del testo costituzionale).

²⁶ Per i termini impiegati v. rispettivamente F. HAMON, *Le référendum*, Paris, 1995, 28-29 e M. SUKSI, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Dordrecht-Boston-London, 1993, 29.

Altra distinzione di crescente importanza è quella fra referendum *decisionale* (o deliberativo) e referendum *consultivo*. Con il primo il popolo adotta una decisione giuridicamente vincolante, mentre con il secondo esprime un parere non vincolante nei confronti dell'organo competente. Il referendum consultivo è stato utilizzato soprattutto nei Paesi del Nord-Europa²⁷, ma si è esteso anche a vari altri ordinamenti che non contenevano previsioni costituzionali in proposito, mediante il ricorso a leggi ordinarie. Nella prassi la distinzione rispetto al referendum decisionale è molto sottile, in quanto esso assume una innegabile valenza politica che costringe gli organi statali a rispettarne l'esito, come dimostra da ultimo il referendum sulla *Brexit* svoltosi nel Regno Unito²⁸.

2.3 Il quorum di validità

Un aspetto rilevante riguarda la previsione o meno di un *quorum* per la validità delle votazioni popolari. Dallo studio più importante in materia²⁹ risulta che tale quorum non esiste nella maggioranza dei Paesi del mondo, ed in particolare in quelli che più fanno ricorso a iniziativa popolare e referendum, come la Svizzera e gli Stati membri nordamericani. Esso è attualmente previsto in quindici degli Stati membri della UE. In tali ordinamenti occorre distinguere due tipi di quorum: di *partecipazione*, che impone un numero minimo di votanti, e di *approvazione*, che richiede il voto favorevole di una determinata percentuale di elettori³⁰. Il quorum di partecipazione è variabile: la maggioranza degli elettori in Bulgaria, Croazia, Italia, Malta, Slovacchia e Ungheria, il 30% nei Paesi Bassi, la maggioranza dei votanti al-

²⁷ Sui referendum in Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia v. F. DURANTI, *Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, Torino, 2009, 106 ss.

²⁸ Nel Regno Unito la disciplina generale dei referendum è contenuta nel *Political Parties, Elections and Referendums Act* del 2000 e spetta al Parlamento deliberare con legge l'indizione di un referendum.

²⁹ V. L.F. AGUIAR-CONRARIA e P. MAGALHÃES, *Referendum Design, Quorum Rules and Turnout*, Estudio/Working Paper 95/2008, Universidad Autónoma de Madrid, in www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers-htm.

³⁰ V. l'ampia analisi comparativa, condotta sulla base di un questionario al quale hanno risposto trentatré Paesi europei, in EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Referendums in Europe - An Analysis of the Legal Rules in European States*, §§ 109-115, in [www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)034-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)034-e.pdf).

le ultime elezioni parlamentari in Bulgaria e in Lettonia per il referendum legislativo. In Polonia e in Portogallo, se la partecipazione è inferiore a tale quorum, il referendum ha valore non decisionale, ma consultivo. Il quorum di approvazione richiede il voto favorevole di un terzo del corpo elettorale in Albania, del 50% più uno in Croazia per l'associazione con altri Stati, della maggioranza degli aventi diritto in Lettonia e del 40% in Danimarca per i referendum di revisione costituzionale. In Lituania sono previsti sia un quorum di partecipazione (il 50% degli elettori) sia uno di approvazione (un terzo degli elettori). In definitiva la previsione di quorum differenziati si giustifica solo quando riguarda referendum aventi un diverso oggetto (come in Croazia e in Lettonia) o se sono produttivi di diversi effetti sull'effetto giuridico della votazione popolare (come in Polonia e in Portogallo).

Dall'analisi del funzionamento in concreto del quorum di partecipazione emerge il suo cambiamento da istituto volto a garantire l'affluenza di un numero adeguato di elettori a meccanismo che di fatto incoraggia l'astensione. Infatti gli oppositori della proposta referendaria preferiscono propagandare l'astensione piuttosto che il voto contrario, in quanto è sufficiente che non partecipi al voto un numero ridotto di elettori, in aggiunta al consistente numero di astensionisti abituali, per invalidare il referendum. Quanto al quorum di approvazione, si è rilevato che la sua esistenza comporta il rischio di rendere difficile la situazione politica «laddove il quesito venisse adottato da una maggioranza semplice, inferiore rispetto alla soglia necessaria». Questi rilievi hanno spinto la Commissione di Venezia a sconsigliare la previsione di un quorum di validità nel «Codice di buona condotta sui referendum» adottato nel 2006³¹.

3. Gli istituti di democrazia diretta nell'ordinamento costituzionale italiano

Come si inseriscono gli istituti di democrazia diretta previsti nella Costituzione italiana nel quadro comparativo sommariamente descritto e qual è stata la loro concreta evoluzione?

³¹ V. anche per la citazione EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Code of Good Practice on Referendums*, § 7, in [www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)008-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)008-e.asp).

È noto che in Assemblea Costituente si ebbe in materia una grande cautela e alla fine vi fu un accoglimento parziale e riduttivo di alcuni di tali istituti. Le ragioni di un simile atteggiamento furono due: una nobile, l'altra conservatrice. La prima derivava dalla necessità di valorizzare il ruolo della rappresentanza politica e di un Parlamento fondato sui partiti di massa, che avrebbe sempre consentito ai cittadini di trovare un sicuro punto di riferimento per far valere i loro interessi e le loro proposte. In tale quadro il ricorso alla democrazia diretta, e in particolare al referendum, visto come un istituto divisivo e ispirato ad una logica maggioritaria, doveva essere circoscritto per evitare il rischio di introdurre elementi di plebiscitarismo, come quelli presenti nella Costituzione di Weimar e che avevano caratterizzato i regimi autoritari in Italia e in Germania. La seconda ragione derivava da una cultura ancora debitrice di un'impostazione statalistica, che concepiva il popolo come "elemento costitutivo" dello Stato e quindi considerava l'elezione dell'organo rappresentativo come la massima e quasi unica espressione della sovranità popolare³². Ne derivava una sottovalutazione degli effetti positivi che ai fini della partecipazione popolare avrebbero potuto svolgere più robusti istituti di democrazia diretta.

3.1. L'iniziativa legislativa popolare

Gli effetti di questa impostazione si sono fatti sentire, innanzitutto, nella configurazione della *iniziativa legislativa popolare*, che non costituisce neppure la parente povera della autentica iniziativa popolare. All'interno della Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, dell'Assemblea Costituente fu ammesso il principio della iniziativa popolare, ma venne respinta la proposta di Costantino Mortati di referendum finale, su iniziativa di un decimo o di un ventesimo degli elettori, in caso di voto negativo o di inerzia del Parlamento entro il termine di sei mesi sul progetto di legge presentato da centomila elettori³³. Inoltre nel Progetto presentato dalla Commissione per la Costituzione venne esclusa l'iniziativa popolare in materia di revisione costituzionale, attribuita solo alle Camere e al Governo. Alla fine in As-

³² V. A. BALDASSARRE, *Referendum e legislazione*, cit., 38-39.

³³ Sulle proposte di Mortati relative alla iniziativa popolare v. M. VOLPI, *Mortati costituente e teorico delle forme di governo e alcuni momenti dell'esperienza costituzionale svizzera*, in M. GALIZIA (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo. Nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, 2007, 1168-1173.

semblea fu approvato l'art. 71, c. 2, il quale attribuisce a cinquantamila elettori il potere di presentare un progetto di legge redatto in articoli senza alcun obbligo di esame e di deliberazione da parte delle Camere. Qualche timida apertura, non modificativa della configurazione dell'istituto, vi è stata nei regolamenti parlamentari, che hanno previsto l'obbligo di presa in considerazione, e non anche un obbligo di deliberazione, e la non decadenza dei disegni di legge di iniziativa popolare alla fine della legislatura (art. 104, c. 4, Re. Ca. e art. 74, cc. 2 e 3, Re. Se.³⁴). D'altro lato il riconoscimento dell'iniziativa legislativa di cinquantamila elettori in materia di revisione costituzionale è derivato dall'approvazione in Assemblea dell'emendamento Perassi, sostitutivo dell'intero art. 130 del Progetto, che non ne riproduceva il comma 1, contenente la riserva a Camere e Governo sancita in Seconda Commissione, con un effetto estensivo il cui significato probabilmente non fu colto appieno dai membri della Costituente³⁵.

3.2. *Il referendum abrogativo*

Il *referendum abrogativo* è stato il frutto di una scelta casuale e derivante dalla potatura, operata prima nella Seconda Sottocommissione, poi in Assemblea, del progetto presentato da Mortati, che prevedeva vari tipi di referendum: due su iniziativa del Governo per sospendere una legge approvata dalle Camere e per sottoporre al voto popolare una legge respinta dal Parlamento, tre su iniziativa del popolo per arrestare una legge già approvata, per abrogare una legge in vigore e per introdurre modifiche legislative in seguito al rigetto di una iniziativa popolare³⁶. Ne è venuta fuori una ipotesi abbastanza anomala e rara di referendum successivo ed esclusivamente abrogativo, anche se è rimasta la previsione della sua attivazione da parte di una frazione del corpo elettorale, che, anche se innovativa, non autorizza, come si è detto, la sua collocazione nell'ambito della iniziativa popolare. Ora, proprio la eccentricità e quindi l'imprevedibilità di un referendum di questo tipo ne hanno permesso un'ampia utilizzazione, successiva all'entrata

³⁴ Il comma 3 dell'art 74 Re. Se. Stabilisce anche che l'esame dei d.d.l. di iniziativa popolare deve avvenire nella Commissione competente entro un mese dal deferimento e che è ammessa l'audizione di un rappresentante dei proponenti.

³⁵ V. in tal senso S. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in M. LUCIANI e M. VOLPI, *Referendum*, cit., 86.

³⁶ V. G.M. SALERNO, *Il referendum*, Padova, 1992, 24 ss.

in vigore della legge n. 352 del 1970,³⁷ che ha fatto annoverare l'Italia fra i Paesi che più fanno ricorso alle votazioni popolari insieme alla Svizzera e agli Stati membri degli USA³⁸.

Ciò è derivato soprattutto da due ragioni. In primo luogo il referendum abrogativo si è prestato ad essere utilizzato da diversi soggetti politici e in diversi contesti, che hanno determinato varie fasi nella sua utilizzazione. Così si sono avuti referendum su questioni di alta rilevanza sociale, referendum radicali contro il sistema dei partiti, referendum come arma di lotta interpartitica, referendum sulle regole del gioco, referendum promossi da movimenti sociali e apartitici³⁹.

In secondo luogo il referendum abrogativo è stato utilizzato come succedaneo di altri tipi di votazione popolare non previsti nella Costituzione. Così l'ammissione dei referendum manipolativi (soprattutto in materia di leggi elettorali) ha consentito a questi di essere utilizzati come una sorta di referendum propositivi che puntavano a sostituire alla disciplina vigente una disciplina diversa consistente nella normativa di risulta determinata dall'esito abrogativo. La Corte Costituzionale si è resa conto di avere dischiuso un "vaso di Pandora" e ha tentato di porvi un freno, stabilendo che il quesito non può introdurre una nuova disciplina del tutto estranea a quella desumibile dalla legge sottoposta a referendum (a cominciare dalla sentenza n. 36 del 1997). Resta il fatto che i referendum abrogativi manipolativi non sono assimilabili a quelli propositivi in quanto in essi la normativa "proposta" non è liberamente determinabile dai promotori, ma è condizionata dal testo della legge e quindi il corpo elettorale può "volere" solo la normativa di risulta e non altre ad esso più gradite e a sua volta il legislatore ha una più ampia discrezionalità nella valutazione dell'esito del referendum e nell'approvazione di una nuova disciplina della materia.

Il referendum abrogativo è stato anche utilizzato come un surrogato del referendum consultivo, in quanto in varie richieste presentate dai promotori era annidato un quesito politico implicito, che andava spesso al di là dell'effetto giuridico di tipo abrogativo, al fine di interrogare il corpo elettorale su una questione di più ampia portata sulla quale

³⁷ Dal 1974 al 2016 si sono tenuti sessantasette referendum abrogativi in diciassette tornate elettorali.

³⁸ V. D. BUTLER and A. RANNEY, *Practice*, in Id., *Referendums*, cit. 3.

³⁹ V. M. VOLPI, *Una «storia infinita»: l'influenza dei referendum abrogativi sul sistema politico-istituzionale*, in *Pol. dir.*, 1992, 233 ss. e A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 29 ss.

il voto popolare non poteva avere un valore decisionale. Il legislatore costituzionale non solo si è guardato bene dall'introdurre in Costituzione il referendum consultivo, ma con legge costituzionale n. 2 del 1989 ha indetto un "referendum di indirizzo" sui poteri del Parlamento europeo in via di elezione, che non essendo in grado di esprimere un orientamento giuridicamente vincolante neppure per i parlamentari europei eletti in Italia, si configurava piuttosto come un referendum consultivo. Con tale iniziativa il Parlamento da un lato certificava l'impossibilità di procedere a referendum di tipo consultivo con legge ordinaria, come avviene in vari ordinamenti europei; dall'altro determinava lo svolgimento il 18 giugno 1989 di un referendum ad oggetto impossibile, relativo all'orientamento dell'organo rappresentativo di un ordinamento sovranazionale distinto da quello italiano e dotato di una forte venatura demagogica e plebiscitaria che ne rendeva scontato l'esito⁴⁰.

Da quasi venti anni si è avuta una crisi del referendum abrogativo che sembra avere perduto la sua forza propulsiva. Ciò è derivato da vari fattori: la crisi della partecipazione organizzata dei cittadini alla vita politica; il mancato rispetto, o il tentativo di aggiramento, della volontà abrogativa manifestata dal popolo da parte del Parlamento (com'è avvenuto per il referendum del 1993 sul finanziamento pubblico ai partiti e corre il rischio di verificarsi per quello sulla natura pubblica dei servizi idrici), nonostante che la giurisprudenza costituzionale abbia affermato l'incostituzionalità di una legge che ripristini la disciplina abrogata⁴¹; *last but not least* l'utilizzazione del quorum della maggioranza degli aventi diritto da parte di quanti sono contrari all'abrogazione per determinare l'invalidità del referendum mediante l'invito agli elettori a disertare le urne, aggiungendosi alla quota assai elevata di astensionisti abituali. Così sette delle ultime otto tornate referendarie tenutesi fra il 1997 e il 2016 sono fallite per mancato rag-

⁴⁰ V. in senso critico B. CARAVITA, *Il referendum sui poteri del Parlamento europeo: riflessioni critiche*, in *Pol. dir.*, 1989, 319 ss.

⁴¹ V. in particolare la sentenza n. 199 del 2012, con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionale la disciplina dei servizi pubblici locali, introdotta dopo il referendum del 13 giugno 2011, con l'art. 4 del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011, in quanto riproponeva la normativa abrogata, volta a restringere, anche oltre i limiti stabiliti a livello comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e di gestione in *house* dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

giungimento del quorum⁴², il che ha fatto dubitare della possibilità di continuare ad utilizzare il referendum abrogativo⁴³.

3.3. Il referendum costituzionale

Il *referendum costituzionale* è stato adottato in Assemblea Costituente come alternativa all'originaria proposta, contenuta nella relazione di Paolo Rossi nella Prima Sezione della Seconda Sottocommissione, di procedere allo scioglimento automatico delle Camere che avessero approvato il progetto di revisione, affidandone la deliberazione finale alle nuove Camere⁴⁴. Esclusa qualsiasi ipotesi di iniziativa popolare in materia costituzionale, si affermò la soluzione di un referendum che è al contempo eventuale, potendo svolgersi solo quando la maggioranza nella seconda deliberazione di ciascuna Camera di approvazione della legge costituzionale sia inferiore ai due terzi dei componenti, e facoltativo, in quanto si tiene solo se richiesto (art. 138, cc. 2 e 3, Cost.).

La disciplina costituzionale si presta a vari rilievi. Intanto risulta anomala nel quadro comparativo la previsione di un referendum costituzionale che è al contempo eventuale e facoltativo. Infatti nella grande maggioranza degli ordinamenti esso assume carattere necessario e obbligatorio. Il carattere eventuale del referendum fu giustificato sulla base della presunzione che la decisione adottata dalla maggioranza qualificata delle Camere fosse condivisa dalla maggioranza degli elettori. Tale presunzione si fondava su due presupposti, espressamente indicati nella relazione di Paolo Rossi in Assemblea Costituente, il sistema elettorale proporzionale e un multipartitismo frammentato, i quali facevano del Parlamento lo specchio del Paese e la fedele

⁴² Si tratta delle votazioni referendarie tenutesi nel 1997, 1999, 2000, 2003, 2005, 2009 e 2016. Hanno, invece, superato il quorum, conseguendo una partecipazione fra il 54,78% e il 54,81% degli elettori, i quattro referendum del 2011 che hanno abrogato la norma che consentiva l'affidamento a privati della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, la norma la quale prevedeva che l'importo della tariffa per l'erogazione dell'acqua includesse la remunerazione del capitale investito, le norme che consentivano la produzione nel territorio nazionale di energia elettrica nucleare, la legge sul legittimo impedimento del Presidente del Consiglio e dei Ministri a comparire in udienza penale.

⁴³ V. A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 244-245.

⁴⁴ Sulle molteplici ragioni avanzate nella Seconda Commissione contrarie allo scioglimento anticipato e favorevoli al referendum v. G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, 2001, 31ss.

espressione della volontà popolare, cosa che, come fu precisato, non si sarebbe verificata con un sistema maggioritario fondato su collegi uninominali e con l'affermarsi del bipartitismo⁴⁵. Fu, quindi, tenuta presente la disposizione contenuta nella Costituzione francese del 1946 (art. 90, c. 6), che escludeva il referendum qualora il progetto di revisione fosse stato adottato in seconda lettura dall'Assemblea Nazionale con la maggioranza dei due terzi o con quella dei tre quinti di ciascuna delle due Camere. Tuttavia in Francia al di sotto di tali soglie il referendum doveva svolgersi obbligatoriamente. L'opzione del Costituente italiano per la facoltatività era dettata con ogni evidenza dalla volontà di configurare il referendum costituzionale come uno strumento di garanzia posto a tutela delle minoranze. Più in generale era significativa la collocazione dell'art. 138 fra le «garanzie costituzionali» disciplinate dal Titolo VI della Parte II della Costituzione. È evidente che in un contesto proporzionalistico e multipartitico la maggioranza assoluta richiesta per l'approvazione delle leggi costituzionali indicava l'esigenza che vi fosse in Parlamento un consenso più ampio di quello che sosteneva il Governo. Inoltre la previsione della maggioranza qualificata, necessaria per evitare il referendum, costituiva un incentivo alla conclusione di ampi accordi fra i partiti. Un ultimo rilievo riguarda la scelta di prevedere, accanto alla richiesta della minoranza parlamentare (un quinto dei membri di una Camera), quella di cinquecentomila elettori e di cinque Consigli regionali, la quale confermava la volontà positiva, già manifestata nella disciplina del referendum abrogativo, di dare rilievo alla iniziativa dal basso.

Dai lavori costituenti e dalle caratteristiche del referendum costituzionale deriva la sua qualificazione come «*oppositivo* nei confronti della maggioranza che ha approvato la legge», analoga per questo aspetto a quella del referendum abrogativo⁴⁶. Esso, quindi, non assume affatto carattere confermativo e di ratifica della volontà della maggioranza parlamentare, il che renderebbe inspiegabile sia l'assenza di un quorum di validità sia l'esclusione del referendum in caso di approvazione a maggioranza qualificata, in quanto un referendum di na-

⁴⁵ V. seduta del 14 novembre 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma, 1970-1971, V, 3894.

⁴⁶ Cfr. S. PANUNZIO, *Riforme costituzionali*, cit., 91.

tura approvativa richiederebbe il voto favorevole di un numero cospicuo di elettori e dovrebbe svolgersi in ogni caso⁴⁷.

Nella prassi gli unici referendum costituzionali che si sono tenuti (nel 2001 e nel 2006) e quello che si terrà a fine 2016 si inseriscono in un contesto molto diverso da quello presupposto dai costituenti, caratterizzato da sistemi elettorali prevalentemente maggioritari (come il *Mattarellum*) o ipermaggioritari (come il *Porcellum* e l'*Italicum*), i quali fanno sì che la maggioranza assoluta delle Camere non corrisponda alla maggioranza dei votanti. Inoltre le leggi costituzionali di revisione del Titolo V (l.c. n. 3 del 2001) o di numerosi articoli, collocati in vari Titoli della Parte II della Costituzione (nel 2005 e nel 2016), sono state approvate da una maggioranza assoluta coincidente in tutto o in larghissima parte con quella che sosteneva il Governo, con un aggiramento dello spirito dell'art. 138 fondato sulla ricerca di un ampio accordo parlamentare per evitare revisioni costituzionali decise a colpi di maggioranza. Il deficit di legittimazione conseguente al nuovo contesto politico-elettorale non è sfuggito agli autori delle riforme, che hanno tentato di colmarlo in due modi, entrambi fortemente criticabili.

Il primo è consistito nella proposta di prevedere, nel quadro di un procedimento di revisione straordinario derogatorio dell'art. 138, un referendum costituzionale necessario e obbligatorio, così come era disposto dalle leggi costituzionali n. 1 del 1993 e n. 1 del 1997, istitutive rispettivamente della "Commissione parlamentare per le riforme istituzionali" (presieduta prima da De Mita, poi dalla Jotti) e della "Commissione parlamentare per le riforme costituzionali" (presieduta da D'Alema). Qui va rilevato che, mentre la prima legge si limitava a prevedere che l'approvazione del progetto di revisione costituzionale dovesse avvenire a maggioranza dei voti validi (art. 3, c. 2), la seconda con maggiore coerenza disponeva anche il quorum di partecipazione della maggioranza degli aventi diritto al voto (art. 4). Ora, la trasformazione del referendum in necessario e obbligatorio ne avrebbe modificato non solo la funzione, come si dirà fra poco, ma anche la natura giuridica, accreditando le tesi che, configurando il popolo come contitolare della potestà legislativa di revisione, concepiscono il refe-

⁴⁷ Come rileva G. FERRI, *Il referendum*, cit., 153-157.

rendum come elemento costitutivo di perfezionamento della legge, anziché come atto di controllo popolare incidente sulla sua efficacia⁴⁸.

La seconda via è stata quella di applicare il procedimento dell'art. 138, ma al contempo di utilizzare il referendum come strumento di ratifica popolare della volontà della maggioranza parlamentare. In particolare nel 2001⁴⁹ e nel 2016 il referendum è stato chiesto non solo dai parlamentari della opposizione, ma anche da quelli della maggioranza e nel 2016 si è avuta anche una raccolta di firme per il Sì alla legge costituzionale. Diversamente il referendum del 2006 è stato chiesto solo dai parlamentari della opposizione, oltre che da cinquecentomila elettori e quindici Consigli regionali, anche se fra le Regioni promotrici ve ne era una, la Lombardia, governata da una maggioranza politica corrispondente a quella nazionale.⁵⁰

Entrambe le ipotesi (trasformazione del referendum in obbligatorio e iniziativa della maggioranza) hanno perseguito l'intento di trasformare il referendum da oppositivo in confermativo-approvativo o, in altri termini, di consentire alla maggioranza l'occupazione dello spazio che la Costituzione intende riservare alla opposizione. Ne consegue un uso plebiscitario dei referendum i quali «cessano di essere consultazioni sulle modifiche costituzionali approvate dal Parlamento, e finiscono per trasformarsi in deliberazioni sull'operato della maggioranza... sulla politica generale del Governo, sul gradimento del relativo leader e dei suoi ministri»⁵¹. Ma, se è così, non appare condivisibile l'opinione secondo la quale il referendum costituzionale, in conseguenza dei cambiamenti politico-elettorali e dell'uso che ne è stato fatto, avrebbe ormai assunto accanto alla funzione di tutelare le minoranze, anche quella di confermare la deliberazione legislativa adottata dalla maggioranza⁵². Infatti le due funzioni sono fra loro incompatibili e l'una esclude l'altra: il referendum o è oppositivo o è confermativo-approvativo. Piuttosto va ribadito che la richiesta di referendum costituzionale proveniente dalla maggioranza tradisce non la forma, ma la

⁴⁸ V. S. PANUNZIO, *Riforme costituzionali*, cit., 87 ss.

⁴⁹ Sul referendum del 2001 v. G. BUSIA, *Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un «cammino carsico» di oltre cinquant'anni*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2003, 3, 87 ss.

⁵⁰ V. S. MANNOZZI, *La lezione del referendum costituzionale del 2006 (Novembre 2007)*, in www.issirfa.cnr.it.

⁵¹ Cfr. G. BUSIA, *Il referendum*, cit., 99.

⁵² V. G. FERRI, *Il referendum*, cit. 317 ss.

sostanza dell'art. 138, così come emerge sia dai lavori preparatori sia dall'interpretazione logica della disposizione che indica i soggetti promotori.

L'utilizzazione plebiscitaria del referendum costituzionale viene ulteriormente favorita dal ricorso a revisioni aventi un oggetto eterogeneo, come quelle riguardanti vari Titoli della Parte II della Costituzione (progetto Commissione D'Alema del 1997, legge Berlusconi-Fini-Bossi-Buttiglione del 2005, legge Renzi-Boschi del 2016). Infatti anche in questo caso l'attenzione degli elettori viene ad essere concentrata non sui singoli e disparati contenuti della delibera legislativa, sui quali ciascuno può avere posizioni differenziate, ma sull'operato politico complessivo del proponente e su pochi e semplicistici slogan, diffusi nella campagna referendaria in quanto ritenuti più appetibili dal corpo elettorale. Chi scrive ritiene che progetti di revisione eterogenei sottoposti ad un unico referendum violino i principi della sovranità popolare e della libertà del voto *ex artt. 1 e 48 Cost.* e che il requisito della omogeneità, stabilito dalla Corte Costituzionale per i referendum abrogativi di leggi ordinarie, debba a maggior ragione valere per quelli di revisione della Costituzione⁵³. Purtroppo né l'art. 138 Cost né la legge attuativa n. 352 del 1970 offrono appigli testuali per consentire all'Ufficio centrale per il referendum di procedere ad una divisione dei diversi quesiti, insiti nel testo approvato dalle Camere, da sottoporre al voto popolare. Ma la lacuna deriva dal fatto che fino all'inizio degli anni Ottanta del secolo scorso era ritenuto pacifico che le revisioni potessero avvenire solo su oggetti omogenei e puntuali. Tuttavia la mancata previsione del referendum costituzionale parziale e del cosiddetto "spacchettamento" dei quesiti referendari non legittima il Parlamento a fare ricorso a modificazioni ampie ed eterogenee che possono giungere fino a determinare una revisione totale della Costituzione, non prevista nel nostro ordinamento a differenza di altri (Austria, Spagna, Svizzera).

⁵³ V. sul punto i tanti contributi di A. PACE, ribaditi recentemente in *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.

4. Riforma *en trompe-l'œil* e revisioni necessarie

La legge di revisione costituzionale Renzi-Boschi in materia di istituti di democrazia diretta o non interviene o propone innovazioni che rinviano a norme future creando confusione e incertezza o introduce modifiche peggiorative alla disciplina vigente.

4.1. *Le lacune*

Le lacune della riforma sono significative. Nulla di nuovo vi è sul referendum costituzionale (e sul procedimento di revisione costituzionale), nonostante l'entrata in vigore di una legge elettorale, la n. 52 del 2015, che alla Camera dei deputati attribuisce un abnorme premio di maggioranza ad un'unica lista. È evidente che sono venute meno le ragioni che in Assemblea Costituente erano state addotte a giustificazione del carattere eventuale del referendum, il sistema elettorale proporzionale e il multipartitismo estremo, poste a base della presunzione di consonanza fra le Camere che avessero approvato la legge con la maggioranza dei due terzi dei componenti e il popolo. Si dovrebbe, quindi, rendere sempre possibile il referendum sulle leggi costituzionali e di revisione costituzionale anche se approvate a maggioranza qualificata. Sarebbe sufficiente a tal fine abrogare la disposizione contenuta nel terzo comma dell'art. 138.

Non sono mancate in passato iniziative in tal senso. Viene prima di tutto in considerazione la proposta di legge costituzionale presentata nella XII legislatura alla Camera (n. 2115 AC) da un nutrito gruppo di autorevoli deputati (primi firmatari erano Bassanini ed Elia, cui seguivano anche Napolitano e Mattarella). La proposta riteneva necessaria una riconsiderazione del sistema delle garanzie costituzionali alla luce dell'adozione di sistemi elettorali maggioritari, al fine di evitare che maggioranze politiche pro-tempore potessero approvare da sole importanti revisioni costituzionali o limitare l'indipendenza degli organi di garanzia. Di conseguenza veniva proposto di irrobustire i quorum di garanzia, adottando la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti per la riforma dei regolamenti parlamentari, per l'elezione del Presidente della Repubblica, per l'elezione di un terzo dei giudici costituzionali e per l'approvazione delle leggi costituzionali. Infine si aboliva la natura eventuale del referendum costituzionale, rendendone possibile la richiesta anche nella ipotesi di approvazione a maggioran-

za qualificata. La proposta era motivata dalla considerazione che la corrispondenza fra voto delle Camere e volontà del corpo elettorale non poteva più considerarsi scontata non solo per l'adozione di sistemi elettorali maggioritari, ma anche «per l'indebolimento del ruolo di mediazione e di rappresentanza dei partiti democratici di massa». Anche la legge costituzionale di modifica della Parte II della Costituzione approvata dalla maggioranza di centro-destra, pubblicata nella G.U. 18 novembre 2005, n. 269 e bocciata dal referendum popolare del 25/26 giugno 2006, per quanto non prevedesse un rafforzamento significativo del sistema delle garanzie costituzionali, disponeva l'abrogazione del terzo comma dell'art. 138 e quindi del carattere eventuale del referendum. Infine il d.d.l. costituzionale presentato dal governo Letta (n. 813 AS) e approvato dal Senato in sede di seconda deliberazione il 23 ottobre 2013, disponeva che la legge o le leggi costituzionali approvate in base al procedimento stabilito in deroga all'art. 138 dovessero essere sottoposte a referendum anche quando fossero state approvate nella seconda votazione dai due terzi dei componenti di ciascuna Camera (art. 5).

L'assenza di una disposizione analoga nella legge Renzi-Boschi si spiega sia per la volontà di mettere in ombra il carattere ipermaggioritario del nuovo sistema elettorale, che in un contesto politico tripolare produrrà una fortissima discrasia fra maggioranza della Camera e orientamento del corpo elettorale, sia per l'intento di trasformare il referendum costituzionale in un istituto voluto dal Governo e promosso dalla maggioranza e quindi di ratifica del testo approvato dal Parlamento⁵⁴. Occorre, pertanto, ribadire la valenza oppositiva del referendum e a tale fine è indispensabile salvaguardarne la facoltatività.

La legge Renzi-Boschi non contiene nulla neppure sulla questione della omogeneità delle leggi costituzionali, il che si spiega perché in tal caso sarebbe stata manifesta la contraddizione di tale requisito con l'ampiezza e l'eterogeneità del suo contenuto. Anche su questo punto vale la pena di ricordare la proposta di legge costituzionale Bassanini – Elia, la quale nel nuovo terzo comma dell'art. 138 disponeva che il referendum fosse «richiesto e indetto per ciascuna delle disposizioni

⁵⁴ Solo alla luce di una concezione plebiscitaria e ratificatoria del referendum può spiegarsi l'incredibile dichiarazione del Ministro Boschi del 9 agosto 2016, riportata dalla stampa quotidiana il giorno successivo, secondo la quale «chi propone di votare No al referendum e buttar via due anni di lavoro del Parlamento non rispetta il lavoro del Parlamento».

sottoposta a revisione, o per gruppi di disposizioni tra loro collegate per identità di materia», attribuendo alla Corte Costituzionale la decisione in caso di esistenza di più richieste sullo stesso oggetto o di «contestazioni sulla aggregazione delle disposizioni da sottoporre a ciascun referendum». Nella relazione illustrativa si chiariva che, secondo «la quasi unanime opinione della dottrina costituzionalistica», il requisito della omogeneità costituiva una «condizione essenziale per consentire all'elettore una valutazione delle singole innovazioni costituzionali». Tale questione non era stata del tutto assente neppure nei lavori dell'Assemblea Costituente, in quanto nella Prima Sezione della Seconda Sottocommissione Luigi Einaudi si era pronunciato per la necessità che al corpo elettorale fosse sottoposta «una sola riforma alla volta ed in maniera chiara» in modo da garantire la consapevolezza del voto⁵⁵. La proposta non aveva avuto seguito in quanto era scontato fra i costituenti che l'art. 138 consentisse solo revisioni puntuali e omogenee. Anche il d.d.d. cost. Letta disponeva che il «Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali», da esso previsto, trasmettesse entro sei mesi dalla sua prima seduta ai Presidenti delle Camere «i progetti di legge costituzionale esaminati in sede referente», ciascuno dei quali doveva essere «omogeneo e autonomo dal punto di vista del contenuto e coerente dal punto di vista sistematico» (art. 4, c. 2). Infine con particolare nettezza si esprime in materia il Codice di buona condotta sui referendum, adottato, nell'ambito del Consiglio d'Europa, dal Consiglio per le Elezioni Democratiche nel 2006 e dalla Commissione di Venezia nel 2007, il quale afferma che i quesiti sottoposti a referendum devono rispettare, tranne che nell'ipotesi di revisione totale di un testo, l'«unità di contenuto», consistente nel «collegamento intrinseco tra le varie parti di ogni quesito messo al voto, al fine di garantire il libero suffragio dell'elettore, che non può essere chiamato ad accettare o rifiutare nel loro insieme una serie di disposizioni che non abbiano un legame intrinseco» e aggiunge che «la revisione contemporanea di diversi capitoli di un testo equivale ad una revisione totale»⁵⁶.

Infine la legge Renzi-Boschi è molto reticente in materia di referendum abrogativo. Essa non recepisce nella Costituzione i limiti all'ammissibilità più consolidati nella giurisprudenza costituzionale, e

⁵⁵ Cfr. *La Costituzione della Repubblica*, cit., VIII, 1878.

⁵⁶ Cfr. *Code of Good Practice on Referendums*, cit., § 2.

in particolare quello della omogeneità della normativa sottoposta a referendum. Inoltre non modifica il carattere esclusivamente successivo del controllo di ammissibilità sul referendum abrogativo, che, come da tempo sottolineato dalla dottrina, costringe i promotori alla faticosa raccolta di un numero elevato di firme e ingenera nei firmatari l'aspettativa che il referendum possa svolgersi, impegno e convinzione che possono essere frustrate dalla sentenza di inammissibilità della Corte Costituzionale. Era stato, quindi, suggerito che il controllo sulla ammissibilità fosse anticipato nel corso della campagna referendaria al momento della raccolta di un numero significativo di firme tale da testimoniare la serietà della iniziativa. Già nella IX legislatura la "Commissione bicamerale per le riforme istituzionali" (presieduta da Bozzi) fissava tale numero in duecentomila sottoscrizioni; nella XIII legislatura la Commissione D'Alema, pur innalzando il numero delle firme a ottocentomila, disponeva che il sindacato della Corte Costituzionale avvenisse al momento della raccolta di centomila firme o a quello in cui fossero divenute esecutive le deliberazioni dei cinque Consigli regionali. A dimostrazione del disfavore nei confronti dell'istituto referendario che ha animato i lavori preparatori della legge Renzi-Boschi, va ricordato che la proposta di anticipare il giudizio della Corte al momento in cui fossero raccolte quattrocentomila firme, un numero comunque esorbitante e che non avrebbe soddisfatto le esigenze di promotori e firmatari, approvata dalla I Commissione del Senato, non è stata accolta dall'Assemblea.

4.2. Le innovazioni "a futura memoria"

Le innovazioni contenute nella legge costituzionale producono confusioni e incertezze varie, dovute in gran parte al generico rinvio a future normative di attuazione.

Ciò si verifica in primo luogo per le proposte di legge di iniziativa popolare, delle quali il nuovo art. 71, c. 2, Cost., garantisce la discussione e la deliberazione conclusiva «nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari». L'obbligo delle Camere di deliberare rappresenta certo una novità, ma, a parte il fatto che esse possono limitarsi a rigettare la proposta, la mancata indicazione di un termine e il generico rinvio ai regolamenti parlamentari su forme e limiti della discussione e della deliberazione attribuisce alla maggioranza il potere di stabilire a proprio piacimento l'effettiva incidenza della

iniziativa legislativa popolare senza alcun vincolo costituzionale. Una sola cosa è certa: l'ipotesi non ha nulla a che vedere con l'iniziativa popolare vigente in altri ordinamenti che sfocia in un referendum in caso di inerzia o di stravolgimento della proposta da parte del Parlamento.

Una ipotesi evidente di presunta innovazione confusa e indeterminata è quella contenuta nel nuovo ultimo comma dell'art. 71 Cost., che rinvia la disciplina di «condizioni ed effetti di *referendum* popolari propositivi e di indirizzo» e di imprecisate «altre forme di consultazione anche delle formazioni sociali» ad una legge costituzionale e le modalità di attuazione dei nuovi istituti ad una legge ordinaria bicamerale. La riserva di legge costituzionale è del tutto anomala, visto che negli ordinamenti che prevedono referendum di questo tipo è la Costituzione a determinarne quanto meno i presupposti e gli effetti. È, quindi, corretto affermare che la scelta del legislatore «più che esprimere la reale intenzione di introdurre una nuova tipologia di *referendum*, sembrerebbe rispondere ad 'esigenze di immagine'⁵⁷, rendendo una sorta di omaggio alla democrazia partecipativa, come dimostra la proclamata finalizzazione dei nuovi istituti che dovrebbero «favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche». Anche qui l'effettiva introduzione dei nuovi tipi di referendum è incerta nei tempi e nella sostanza, essendo rimessa alla buona volontà della maggioranza (assoluta) delle Camere. A tal proposito vale la pena di ricordare che la legge ordinaria di attuazione degli istituti di democrazia diretta previsti nella Costituzione vigente è stata approvata nel 1970, ventidue anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione. Figuriamoci cosa potrebbe derivare dalla previsione dell'accoppiata fra legge costituzionale e legge ordinaria bicamerale di attuazione! Così come è formulata, la disposizione assume il valore di una pura petizione di principio, in assenza della quale il legislatore sarebbe, comunque, libero di introdurre con una futura legge costituzio-

⁵⁷ Cfr. G. FERRI, *Le prospettive di riforma del referendum (alla luce del procedimento di revisione costituzionale in corso)*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, 2016, 328-329. Analogamente considera il referendum propositivo una previsione «ad effetto, ma di scarsa o dubbia portata in termini di effettività e innovatività del quadro costituzionale», E. DE MARCO, *Il referendum propositivo nell'attuale progetto di riforma della Costituzione. Aspetti problematici e spunti di riflessione*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, I, 783.

nale il referendum propositivo, di indirizzo o quant'altro, magari precisandone le caratteristiche.

La configurazione sostanziale dei “nuovi” istituti è avvolta dalla nebbia più totale. Intanto, il referendum propositivo senza ulteriori specificazioni è un istituto sul quale in dottrina sono state espresse le opinioni più diverse. In sintesi, esso può essere ritenuto equiparabile all'iniziativa popolare, al referendum di indirizzo, al referendum consultivo⁵⁸. Se quello proposto fosse assimilabile ad una iniziativa popolare, e quindi il referendum presupponesse a monte un testo di legge o quanto meno un orientamento proveniente da una frazione del corpo elettorale, allora non avrebbe alcun senso mantenere l'iniziativa legislativa popolare, per di più con il rinvio ai regolamenti parlamentari di cui si è detto. Se non è così, allora si tratta di qualcos'altro. Ma qui si pongono una serie di interrogativi ai quali è impossibile dare risposte certe. Chi formula la proposta: una frazione del corpo elettorale o un organo dello Stato? In cosa consiste la proposta: nella presentazione di un progetto di legge o di un orientamento generale? L'approvazione referendaria ha effetti giuridicamente vincolanti oppure no? E nella prima ipotesi sarebbe prevista una verifica, e da parte di chi, sulla corrispondenza della traduzione legislativa operata dal Parlamento alla proposta o all'orientamento approvati dal corpo elettorale? Infine, se si trattasse di una proposta di legge sottoposta all'approvazione del corpo elettorale, come si collocherebbe nel sistema delle fonti del diritto e con quale forza: quella della legge ordinaria o di una legge rinforzata⁵⁹?

Interrogativi altrettanto seri pone l'individuazione del referendum di indirizzo. Si può ipotizzare che, per differenziarsi da quello propositivo, non dovrebbe avere ad oggetto una proposta di legge, ma un orientamento rivolto agli organi competenti. Ma anche qui l'iniziativa apparterrebbe al popolo o a un organo dello Stato? Il referendum sarebbe decisionale, vincolando l'organo competente a dare attuazione all'orientamento approvato dal corpo elettorale, o meramente consul-

⁵⁸ V. per le tre configurazioni rispettivamente M. VOLPI, *Il referendum tra rinnovamento e declino*, in *Pol. dir.*, 1988, 443; S. PANUNZIO, *Riforme costituzionali*, cit., 117 ss. (con particolare riferimento alla proposta di referendum propositivo avanzata dal Partito socialista nel 1988), G. SALERNO, *Il referendum*, cit., 259 ss.

⁵⁹ V. sul punto E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016, 158 e E. DE MARCO, *Il referendum propositivo*, cit., 786-787.

tivo? Infine nella prima ipotesi chi e con quali modalità sarebbe chiamato a verificare l'attuazione dell'indirizzo voluto dal popolo?

In definitiva i “nuovi” referendum restano un oggetto misterioso. La ragione di fondo è che, al di là dell'omaggio formale alla partecipazione popolare, si è riconfermata una diffidenza profonda che ha impedito di seguire la strada maestra della istituzione di istituti di democrazia diretta tratti dalle esperienze di altri Paesi democratici, anche anche al fine di liberare il referendum abrogativo dagli usi impropri che ne sono stati fatti. In particolare non si è voluta introdurre in Costituzione una vera iniziativa popolare, sostenuta da un numero consistente di firme e con indicazione dei presupposti, dei termini e di significativi limiti di materia, né il referendum consultivo. Eppure in passato non sono mancate proposte in tal senso. Nel 1985 la Commissione Bozzi nella sua relazione finale prevedeva «la possibilità del referendum consultivo per questioni di alta rilevanza politica, su richiesta del Governo o di un terzo dei parlamentari, approvata dal Parlamento in seduta comune». Nel 1997 la Commissione D'Alema introduceva nel progetto di legge costituzionale di revisione della Parte II della Costituzione una ipotesi di iniziativa popolare (art. 97), disponendo che fosse indetto un referendum «per deliberare l'approvazione di una proposta di legge ordinaria di iniziativa popolare presentata da almeno ottocentomila elettori, quando entro due anni dalla presentazione le Camere non abbiano deliberato su di essa». Al referendum si applicavano i limiti di materia e il requisito della omogeneità del quesito stabiliti per il referendum abrogativo, nonché il controllo sulla ammissibilità da parte della Corte Costituzionale e il quorum di validità della partecipazione al voto della maggioranza degli aventi diritto. È ovvio che queste proposte avrebbero avuto bisogno di una legge ordinaria di attuazione, ma, a differenza della legge Renzi-Boschi, indicavano in Costituzione con sufficiente precisione i presupposti e, per l'iniziativa popolare, anche i controlli e gli effetti dei referendum prospettati.

4.3. Le modifiche peggiorative

Vi sono vari aspetti delle modifiche volute dalla legge Renzi-Boschi decisamente negative, in quanto finiscono per rendere più difficile il ricorso agli istituti di democrazia diretta da parte dei cittadini. Rientra in questo ambito l'aumento da cinquantamila a centocinquan-

tamila delle firme necessarie per la presentazione di proposte di legge di iniziativa popolare, che sembrerebbe disposto come contropartita all'obbligo di discussione e di deliberazione da parte del Parlamento, la cui attuazione è rinviata, peraltro, ai regolamenti parlamentari. Ma l'aggravamento risulta privo di senso, visto che le Camere possono limitarsi a respingere la proposta di legge, e quindi produce solo l'effetto di rendere più difficile la possibilità concreta di ricorrere all'istituto.

Ancora più negativo è il doppio quorum di partecipazione stabilito per la validità del referendum abrogativo dal nuovo art. 75, c. 4., Cost.: esso rimane quello attuale (la maggioranza degli aventi diritto) se la richiesta è stata avanzata da cinquecentomila elettori o da cinque Consigli regionali, mentre viene ridotto alla maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati se la richiesta è stata avanzata da ottocentomila elettori. Si tratta di una disposizione priva di ogni razionalità e in contrasto con il principio della sovranità popolare. Irrazionale in quanto, com'è stato avvertito in dottrina, non c'è alcuna connessione logica fra il numero delle firme, volto a garantire la serietà della iniziativa, e il quorum di partecipazione, che intende evitare l'abrogazione di una decisione adottata dalla maggioranza parlamentare da parte di una minoranza anche ridotta del corpo elettorale⁶⁰. Una volta ritenuto sufficiente un determinato numero di firme per l'indizione del referendum, vi può essere eventualmente un unico quorum di partecipazione al voto, anche perché la previsione di due quorum distinti può produrre effetti abnormi, come quello di determinare l'invalidità di un referendum con un minor numero di firme al quale hanno partecipato molti più elettori (fino al 49,9% degli aventi diritto) di quelli che hanno votato in un altro referendum ritenuto valido grazie al maggior numero di firme raccolte (essendo sufficiente in tal caso il 37,6% dei votanti, sulla base della partecipazione alle elezioni della Camera dei deputati del 2013). L'illogicità risulta ancor più manifesta per la richiesta avanzata dai Consigli regionali, alla quale, stavolta indipendentemente dal numero dei Consigli promotori, si applica comunque il quorum della maggioranza degli aventi diritto, in quanto la riduzione del quorum è espressamente limitata all'ipotesi in cui l'iniziativa sia esercitata da ottocentomila elettori.

⁶⁰ V. in tal senso G. FERRI, *Le prospettive di riforma*, cit., 332 e E. ROSSI, *Una Costituzione*, cit., 159.

Inoltre il doppio quorum di validità è in contrasto con il principio della sovranità popolare in quanto concepisce il referendum come un diritto dei promotori, al quale subordina l'espressione della volontà popolare. Al contrario, dal momento in cui il referendum è stato dichiarato legittimo e ammissibile, e quindi è stato indetto, esso diventa un diritto del popolo e uno strumento di espressione della sovranità popolare, che, vertendo sullo stesso tipo di referendum e sullo stesso oggetto, ammette un solo eventuale quorum di partecipazione. Di fatto la disposizione citata, in un contesto nel quale chi è contrario all'abrogazione invita a disertare le urne per far fallire il referendum, finisce per innalzare il numero delle firme che i promotori devono raccogliere se vogliono sperare che il referendum superi il quorum richiesto, cosa non facile per l'indebolimento dei partiti e che rende più difficile il ricorso al referendum da parte di nuovi partiti e movimenti, dando vita ad «un potenziale elemento di discriminazione tra cittadini in relazione all'orientamento politico, nell'esercizio di un diritto politico, quale quello sancito dall'art. 75 Cost.»⁶¹.

Una riforma che volesse facilitare il ricorso al referendum abrogativo e al contempo incentivare gli elettori contrari a partecipare al voto dovrebbe, come è stato scritto, «proporre, se non proprio l'eliminazione, quanto meno la riduzione del quorum, stabilendo una percentuale inferiore, adeguatamente calibrata ai nuovi valori di partecipazione democratica»⁶². Una diversa ipotesi, che va nella direzione del rafforzamento dell'istituto referendario, potrebbe essere quella di abolire il quorum fondato sulla partecipazione per sostituirlo con un quorum di approvazione, che, anche alla luce della crescita dell'astensionismo, potrebbe essere ragionevolmente fissato al 25 o al 30% sul totale degli elettori dei voti favorevoli all'abrogazione.

In definitiva la legge costituzionale che attende il responso del referendum è destinata a non favorire in alcun modo la partecipazione popolare, come oggi sarebbe indispensabile, ma a produrre l'effetto opposto. Non c'è da stupirsi. Gli istituti di democrazia diretta non possono godere di buona salute quando il cuore della narrazione “riformi-

⁶¹ Cfr. R. CALVANO, *Brevi note circa i contenuti principali ed alcune incongruenze nel Ddl di revisione costituzionale*, in M. DOGLIANI, *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, Roma, 2016, 230.

⁶² Cfr. A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica*, cit., 245.

sta” è quello della centralità del Governo e della velocità delle decisioni.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Luca **GENINATTI**,

Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Luciano

PATRUNO, Laura **RONCHETTI**,

Ilenia **RUGGIU**, Sara

SPUNTARELLI, Chiara

TRIPODINA

Redazione

Andrea

DEFFENU, Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)