

**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\***

di **Valeria De Santis** – *Ricercatore confermato di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Napoli Parthenope*

**ABSTRACT:** The aim of this paper is to analyze the constitutional revision project A.C. n. 1173, XVIII Legislature, presented on September 19, 2018. This project intends to modify the Constitution by introducing the indirect popular initiative and the referendum of a proposal. Positive and negative aspects of this indirect initiative model have been here considered. In particular, the paper analyses whether the indirect initiative is adequate to pursue the goal of increasing public participation and the quality of public decision. Actually, the main question is if instruments based on popular initiative can substantially improve the quality of democracy in the Italian system of government.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione: partecipazione diretta dei cittadini e *deficit* di legittimazione degli organi rappresentativi. – 2. Il modello: iniziativa popolare indiretta e referendum propositivo. – 3. L'esperienza comparata e regionale in materia di iniziativa indiretta e *referendum* propositivo: cenni e qualche interrogativo. – 4. I limiti dell'iniziativa popolare. – 5. La procedura: l'ammissibilità del *referendum* e il controprogetto. – 6. L'assenza di *quorum* strutturale e le possibili alternative. – 7. Brevi cenni conclusivi sulle potenzialità e i rischi della consultazione popolare diretta.

**1. *Introduzione: partecipazione diretta dei cittadini e deficit di legittimazione degli organi rappresentativi***

L'introduzione di nuove e più incisive forme di consultazione popolare diretta costituisce un punto specifico del programma di Governo in carica<sup>1</sup>, rappresentandone un suo tratto

---

\* Scritto referato dalla Direzione della rivista.

caratterizzante, tanto da essere anche oggetto della creazione del singolare Ministero per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta, presieduto dall'on. Riccardo Fraccaro<sup>2</sup>.

Fin dall'inizio della XVIII Legislatura i temi della partecipazione diretta dei cittadini sono stati particolarmente enfatizzati e inseriti all'interno di un ampio progetto di revisione costituzionale che, con interventi mirati, intende ridurre il numero dei parlamentari, eliminare il CNEL e, appunto, rafforzare gli istituti della partecipazione popolare, riformando in radice l'istituto referendario.

Tuttavia, rispetto al progetto iniziale, delineato dal Ministro Fraccaro nell'illustrare le proprie linee programmatiche nell'audizione innanzi alle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato del 24 giugno 2018, le scelte effettivamente operate paiono diverse, sia sul piano della strategia procedurale, sia sotto il profilo contenutistico.

Sotto il primo aspetto si è scelto di non procedere mediante un'iniziativa che esponesse direttamente il Ministero, tramite la presentazione di un disegno di legge di revisione costituzionale di iniziativa governativa. In modo più cauto, ma altresì politicamente meno incisivo, si è deciso, infatti, di avanzare singoli progetti di iniziativa parlamentare. Per quanto concerne i contenuti della riforma, in sede politica veniva preannunciata l'idea di portare avanti un progetto di riforma<sup>3</sup> che, ricalcando l'iniziativa presentata dall'on. Fraccaro nella precedente Legislatura, avrebbe dovuto modificare radicalmente l'istituto referendario mediante l'introduzione del *referendum* confermativo di una legge già approvata dal Parlamento, dell'iniziativa popolare *diretta*, nonché del *referendum* costituzionale obbligatorio<sup>4</sup>. Al contrario, la scelta per ora effettivamente perseguita consiste nella presentazione da parte di deputati appartenenti ai gruppi parlamentari del Movimento 5 Stelle e della Lega di una proposta di legge costituzionale A.C. n. 1173 del 19 settembre 2018, primo firmatario on. D'Uva, circoscritta alla *Modifica dell'art. 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare*.

Il progetto in questione non è peraltro isolato; anche all'opposizione, alcuni deputati appartenenti al gruppo del Partito democratico hanno di recente presentato un progetto in materia di riforma dell'art. 71 Cost. A.C. n. 726 XVIII Legislatura<sup>5</sup> che nell'impianto – come si accennerà di

<sup>1</sup> *Contratto per il Governo del cambiamento*, Movimento 5 Stelle - Lega Salvini Premier, Punto n. 20, *Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta*.

<sup>2</sup> M. AINIS, *Il Ministero che si oppone a sé stesso*, in *La Repubblica*, 18 giugno 2018, p. 40, definisce il Ministero per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta una sorta di «ossimoro» in quanto il nuovo Ministro ha il duplice compito di rapportarsi al Parlamento e di lavorare per «rimpiazzarlo» con un «referendum permanente».

<sup>3</sup> In senso critico rispetto al progetto di riforma preannunciato dal Ministro Fraccaro, in part.: S. CECCANTI, *Un'orgia di referendum e l'uscita dall'euro. È questa la democrazia diretta di Fraccaro?*, in *Il Foglio*, 6 giugno 2018; S. CASSESE, *Democrazia referendaria*, in *Il Foglio*, 12 giugno 2018; ID., *Referendum sì o no?*, in *Il Foglio*, 26 giugno 2018; M. AINIS, *Il Ministero dell'ossimoro*, cit. In risposta alle critiche mosse, cfr.: R. FRACCARO, *Potere al popolo* (in replica a S. Cassese), in *Il Foglio*, 13 giugno 2018; ID., *La democrazia integrale* (in replica a M. Ainis), in *La Repubblica*, 19 giugno 2018.

<sup>4</sup> Si tratta del progetto A.C. n. 3124, XVII Legislatura, *Modifiche agli articoli 73, 75, 80 e 138 della Costituzione, in materia di democrazia diretta*, primo firmatario on. R. Fraccaro, presentato il 19 maggio 2015.

<sup>5</sup> Recante, *Modifica all'art. 71 della Costituzione, concernente l'iniziativa delle leggi e l'introduzione del referendum propositivo*, primo firmatario on. Ceccanti, presentata il 13 giugno 2018.

seguito – è molto diverso rispetto a quello presentato dalla maggioranza, ma che conferma l’interesse trasversale a riformare un istituto indubbiamente vetusto e di scarso rilievo pratico come l’iniziativa popolare, così come attualmente disciplinata. Proprio in considerazione dell’identità della materia, la I Commissione Affari Costituzionali alla Camera dei deputati il 16 ottobre 2018 ha iniziato l’esame dei due testi, abbinando i progetti.

A questo punto, sebbene l’*iter* parlamentare sia in una fase assolutamente iniziale, una breve ricognizione della proposta A.C. n. 1173, raffrontata – laddove necessario – con la proposta A.C. n. 726, appare utile perché l’implementazione della consultazione popolare diretta per questo Governo dovrebbe costituire «un argine ad alcuni aspetti degenerativi della democrazia rappresentativa»<sup>6</sup>. Quindi la proposta di legge costituzionale in questione offre la possibilità di domandarsi se tale convinzione sia fondata e se la soluzione immaginata sia coerente rispetto al fine che si intende perseguire e ai principi costituzionali che definiscono la nostra forma di Stato.

L’attenzione, peraltro convergente di maggioranza e opposizione, ai temi della partecipazione diretta riflette invero una tendenza generalizzata in molte democrazie contemporanee in cui si riscontra un aumento consistente dell’uso degli istituti referendari. Il *deficit* di legittimazione degli organi rappresentativi, verso i quali i cittadini nutrono sempre meno fiducia, induce a cercare nella chiamata diretta al voto uno strumento di legittimazione della decisione politica, deresponsabilizzando il decisore politico<sup>7</sup>. Il voto referendario consente di recuperare la logica maggioritaria e aggregativa andata persa, in molti Paesi dell’Unione europea, con il superamento del bipolarismo e l’affermazione di un terzo polo costituito da forze politiche (spesso populiste) con posizioni radicali, non inquadrabili chiaramente a destra o a sinistra<sup>8</sup>.

In un crescendo di ostilità nei confronti delle istituzioni rappresentative, il ricorso al voto popolare legittima la decisione politica che, in una sorta di “circolo vizioso”, aumenta il distacco tra cittadini ed istituzioni, contribuendo ad alterare il funzionamento della stessa forma di governo<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> In tal senso, si veda la Relazione di accompagnamento al progetto A.C. n. 1173. Negli stessi termini si è espresso il Ministro Fraccaro nella Relazione sulle linee programmatiche del Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta nella già citata audizione innanzi alle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato, tenutasi il 24 giugno 2018.

<sup>7</sup> M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare, quale riforma*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016, p. 2-5; G. PASQUINO, *Referendum*, in *Enc. delle scienze sociali*, Roma, Ist. dell’Enciclopedia italiana, VII, 1997, p. 291; G. GRASSO, *Le «Mouvement 5 Étoiles» et les défis de la démocratie représentative: à la recherche d’une notion constitutionnelle de populism?*, in *Percorsi costituzionali*, 2017, p. 207 e ss.; P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it - Focus Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa*, n. 1/2017, p. 2 e ss.; E. DE MARCO, *Democrazia in trasformazione: i nuovi orizzonti della democrazia diretta*, *ivi*, p. 10 e ss.

<sup>8</sup> M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare, quale riforma*, *cit.* p. 2.

<sup>9</sup> M. LUCIANI, *Referendum e forma di governo*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 7, Seminario 1996, Torino, Giappichelli, 1997, p. 97. Sul fenomeno del rifiuto della politica e l’affermazione dei partiti populistici sia consentito qui un limitato rinvio a: Y. MÉNY - Y. SUREI, *Populismo e democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 148 e ss.; V. PAZÉ, *Democrazia e populismo. Tra subalternità e stupidità*, in *Teoria politica*, 2011, p. 327 e ss.; M. PROSPERO, *La Costituzione tra populismo e leaderismo*, Milano, Franco Angeli, 2010; L. FERRAJOLI, *Democrazia e*

In questa dinamica di ricerca della legittimazione della decisione politica, l'analisi del progetto di riforma dell'art. 71 Cost. A.C. n. 1173 intende individuare potenzialità e rischi connessi all'accoglimento nell'ordinamento dell'iniziativa indiretta collegata al *referendum* propositivo. Senza la pretesa di trarre alcuna considerazione definitiva, il presente resoconto è finalizzato ad aprire una riflessione a primissima lettura nella consapevolezza che, allo stadio attuale dell'*iter* legislativo, è del tutto prematuro anche solo ipotizzare sviluppi che dipendono dall'effettiva volontà politica di affrontare l'*iter* di riforma costituzionale, necessario per maggioranza e opposizione, ma la cui disciplina presenta non poche asperità.

## ***2. Il modello: iniziativa popolare indiretta e referendum propositivo***

La disciplina attualmente esistente in materia di iniziativa legislativa popolare non dispone alcun obbligo per le Camere di deliberare sull'iniziativa popolare; i regolamenti parlamentari si limitano a prevedere un obbligo di presa in considerazione e la non decadenza dei disegni popolari a fine legislatura<sup>10</sup>. Il solo regolamento del Senato, a seguito dell'ultima riforma del 2017, ha rafforzato l'iniziativa popolare con la previsione all'art. 74, co. 3 di tempi certi per l'esame in Commissione e l'iscrizione d'ufficio nel calendario dei lavori dell'Assemblea, una volta decorsi i termini per l'esame in Commissione.

Al fine di rafforzare l'iniziativa popolare, la proposta di revisione costituzionale dell'art. 71, A.C. n. 1173 prevede che, se una proposta di legge ordinaria è presentata da almeno cinquecentomila elettori e le Camere non la approvano entro il termine di diciotto mesi dalla presentazione, è indetto un *referendum* per deliberarne l'approvazione, a condizione che i promotori non vi rinunzino e che la Corte costituzionale lo giudichi ammissibile. Il progetto introduce in questo modo una forma di iniziativa popolare *indiretta*, diversa dall'iniziativa popolare *diretta* secondo la quale il corpo elettorale si pronuncia in modo automatico, senza alcun preventivo passaggio parlamentare. In tal senso appare apprezzabile che il Movimento 5 Stelle che nella precedente Legislatura (A.C. n. 3124) proponeva l'introduzione in Costituzione del *referendum*

---

*populismo*, in *Rivistaaic.it*, n. 3/2018; M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, ivi; A. SPADARO, *Su alcuni rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in *Rivistaaic.it*, n. 1/2017; R. CHIARELLI, *Il populismo nella Costituzione italiana*, in ID. (a cura di), *Il populismo tra storia, politica e diritto*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2015, p. 177 e ss.; N. URBINATI, *Democrazia sfigurata. Il popolo tra opinione e verità*, Milano, Egea, 2017. In particolare, sulla realtà italiana, G. GRASSO, *Le «Mouvement 5 Étoiles» et les défis de la démocratie représentative: à la recherche d'une notion constitutionnelle de populism?*, cit., p. 224, mette in evidenza come la centralità conferita ai temi della partecipazione nel programma politico del Movimento 5 Stelle costituisca espressione dell'esigenza di dare nuovo «respiro» ad un Parlamento irrimediabilmente «indebolito dalla crisi dei partiti politici».

<sup>10</sup> Reg. Camera, art. 104, co. 4; Reg. Senato, art. 74, co. 2 e 3.

propositivo, costruito come un'iniziativa popolare *diretta*<sup>11</sup>, si sia risolto nella presente Legislatura a proporre un'iniziativa *indiretta* che appunto non esautorava le Camere della loro funzione legislativa.

L'iniziativa indiretta qui contemplata implica il pronunciamento del corpo elettorale solo quando sia decorso inutilmente il termine entro il quale l'autorità competente ad adottare l'atto non abbia provveduto o qualora abbia provveduto in modo non conforme alla volontà dei promotori i quali, appunto, valutano se ritirare o meno il progetto<sup>12</sup>. A differenza dell'iniziativa diretta, il Parlamento non è espropriato della funzione legislativa e peraltro può proporre un contro-progetto sul quale i cittadini sono chiamati ad esprimersi contestualmente al progetto popolare.

La funzione dell'iniziativa popolare indiretta è chiara ed è condivisibile sotto il profilo politico costituzionale; l'istituto mira a sollecitare l'esercizio della funzione legislativa. Essa "costringe" il Parlamento che voglia evitare il confronto popolare a disciplinare questioni rispetto alle quali può emergere la tendenza politica e partitica ad evitare il conflitto e il confronto, trattandosi magari di materie altamente divisive. In particolare, in una situazione politica complessa come quella attuale, definita giornalmicamente – ma in modo efficace – di "eterna campagna elettorale", ovvero, di continua sovraesposizione mediatica e di litigiosità tra le forze politiche, esistono molti temi in materia di diritti civili, di diritti della persona e di diritti di cittadinanza che Governo e Parlamento sono restii ad affrontare. In questo senso l'iniziativa indiretta, diversamente da quella diretta, senza sottrarre alle Camere la funzione legislativa costituisce uno sprone ad esercitare la funzione normativa.

Molto più circoscritto è l'uso dell'istituto partecipativo immaginato dall'altra proposta di revisione dell'art. 71 Cost., A.C. n. 726, secondo la quale una volta approvata l'iniziativa popolare con *referendum*, il Parlamento nei sei mesi successivi dovrebbe approvare il progetto di iniziativa popolare o un altro progetto che ne recepisca i principi fondamentali. Una soluzione del genere lascia spazio a pratiche ostruzionistiche volte a porre nel nulla l'azione popolare e apre ad ulteriore contenzioso innanzi alla Corte costituzionale, qualora la legge adottata dal Parlamento recepisca in modo non adeguato i principi contenuti nell'iniziativa popolare e approvati con *referendum*<sup>13</sup>. In

---

<sup>11</sup> Secondo tale progetto (art. 2) l'iniziativa popolare *diretta* era costruita in modo da sottrarre al Parlamento tutto l'*iter legis* (dalla discussione generale fino alla deliberazione finale); alle Camere sarebbe restata solo la possibilità di presentare un controprogetto alternativo a quello popolare da sottoporre contestualmente al voto. La soluzione avrebbe costituito un *unicum* non esistendo a livello nazionale, a quanto consta, nessun ordinamento che consente al corpo elettorale di "sostituirsi" al Parlamento su qualsiasi materia. Non è neanche il caso di soffermarsi ad immaginare quale uso demagogico e strumentale potrebbe essere fatto di un istituto del genere.

<sup>12</sup> E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, Napoli, Jovene, 1958, pp. 77-78; M. DELLA MORTE, *Gli istituti di partecipazione nei nuovi Statuti regionali: l'iniziativa legislativa popolare*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Tomo II, Napoli, Jovene, 2008, p. 835 e ss.; N. RODEAN, *Iniziativa (legislativa) popolare. Profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo*, Milano, Franco Angeli, 2014, p. 17 e ss.

<sup>13</sup> Si può immaginare che la Corte costituzionale potrebbe essere chiamata a sindacare della legittimità costituzionale della legge approvata che si ritenga non rispettosa dei principi contenuti nel testo approvato dal corpo

ultima analisi una soluzione così cauta rischia di essere inefficace e di far perdere significato all'iniziativa indiretta che consiste, invece, nel costringere il Parlamento a provvedere nel senso indicato dall'iniziativa popolare, oppure, nel sottoporre al corpo elettorale un controprogetto<sup>14</sup>.

### **3. L'esperienza comparata e regionale in materia di iniziativa indiretta e referendum propositivo: cenni e qualche interrogativo**

La scelta dell'iniziativa indiretta, operata dal progetto A.C. n. 1173, propone un modello di partecipazione sperimentata in diversi ordinamenti e prevista invece in Italia a livello regionale. L'esperienza comparata e i numerosi tentativi regionali di rafforzare l'iniziativa legislativa offrono importanti elementi di riflessione e pongono, inoltre, qualche dubbio sull'operatività dell'istituto in questione.

A livello nazionale, infatti, l'iniziativa popolare indiretta è prevista in Svizzera per la revisione totale o parziale della Costituzione e per un breve periodo, con la riforma costituzionale del 2003, è stata introdotta anche in materia legislativa ordinaria, ma tale previsione è stata espunta dal testo costituzionale con la riforma del 2009, non essendo mai stata concretamente utilizzata<sup>15</sup>. Altrove l'iniziativa popolare collegata al *referendum* è prevista a livello nazionale in alcuni Paesi dell'Europa dell'Est<sup>16</sup> e in America Latina<sup>17</sup>, ma il grado di democraticità di tali Stati appare ancora così scarsamente consolidato da far apparire questa esperienza per lo più "formale" e poco significativa.

---

elettorale; in questo modo il testo approvato con *referendum* diventerebbe una sorta di parametro interposto di costituzionalità.

<sup>14</sup> La soluzione adottata dal progetto A.C. n. 726 non sembra conoscere uguali a livello nazionale, invece, un'iniziativa popolare congegnata in modo simile è prevista in alcuni *Länder* austriaci (Stiria, Alta Austria, Vorarberg e Salisburgo), dove peraltro l'istituto viene utilizzato molto raramente. In Italia a livello regionale meccanismi simili sono previsti, ad esempio, dall'art. 4 della l. st. Sarda n. 1/2008, secondo il quale se il *referendum* propositivo ha esito positivo il Consiglio regionale è tenuto a deliberare entro sei mesi; decorso tale termine, il Presidente del Consiglio iscrive la proposta all'ordine del giorno dell'Assemblea che la esamina nella prima seduta. La Regione Friuli Venezia Giulia, nella l. r. n. 5 del 2003, all'art. 23, stabilisce che se l'esito del *referendum* è favorevole, il Consiglio regionale è tenuto ad esaminare la proposta sottoposta a *referendum*. Infine, l'art. 62 dello Statuto del Lazio prevede che se a seguito del *referendum* propositivo l'esito referendario è positivo, il Consiglio è tenuto ad esaminare il testo approvato. Rispetto alla disciplina regionale, l'unica differenza è che nel testo proposto dal progetto A.C. n. 726 si esplicita che il Parlamento è tenuto a recepire i principi fondamentali approvati con il *referendum* propositivo. Sull'esperienza regionale in materia di *referendum* propositivo si vedano le indicazioni bibliografiche riportate in nota al paragrafo che segue nel testo.

<sup>15</sup> Sulle vicende inerenti ai tentativi di introdurre l'iniziativa popolare generale, ovvero, sulla legge federale, cfr. P. MAHON, *Droit constitutionnel, I, Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure*, Basilea, Helbing Lichtenhahn, 2014, p. 180-181.

<sup>16</sup> Lituania, Slovacchia e Ungheria.

<sup>17</sup> Bolivia, Columbia, Perù, Uruguay e Venezuela.

Negli Stati Uniti, invece, la Costituzione federale non prevede alcun tipo di *referendum*, mentre sono gli Stati membri a disciplinare nelle proprie Costituzioni l'iniziativa popolare (diretta o indiretta) sia in materia di legislazione ordinaria sia costituzionale. Se i Padri fondatori espressero una chiara diffidenza rispetto alla possibilità di un'influenza diretta del corpo elettorale sulla legislazione e sul governo nazionali, diversamente, a livello interno gli Stati membri nell'ambito delle proprie competenze hanno sviluppato in modo piuttosto ampio il ricorso alla decisione diretta del corpo elettorale<sup>18</sup>. Similmente, all'interno dell'ordinamento costituzionale svizzero molti Cantoni disciplinano l'iniziativa popolare cui viene fatto ampio ricorso. All'esperienza federale svizzera e statunitense si aggiungono quella austriaca e tedesca in cui sono sempre gli enti federati (e non la Federazione) a prevedere e sperimentare concretamente l'esercizio dell'iniziativa popolare, collegata in vario modo al *referendum*.

A livello interno, come accennato, diverse regioni italiane – alcune delle quali sotto la diretta influenza dell'esempio degli enti federati tedeschi, austriaci e svizzeri<sup>19</sup> – prevedono forme di iniziativa popolare rafforzata di tipo indiretto. In particolare, gli Statuti della Valle d'Aosta, delle Province autonome di Trento e Bolzano, della Campania e della Basilicata disciplinano *referendum* denominati «approvativi» (Campania, Basilicata e Valle d'Aosta) e «propositivi» (Trento e Bolzano) che creano – in modo più o meno incisivo – un collegamento tra l'iniziativa legislativa popolare e la consultazione del corpo elettorale<sup>20</sup>. Senza entrare nelle singole specificità delle

<sup>18</sup> M. GORLANI, *Il referendum propositivo e l'iniziativa legislativa popolare: l'esempio nordamericano e la prospettiva delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, 2008, p. 475. L'A. sul punto ricorda il pensiero di J. MADISON, il quale, in part., ne *Il Federalista* n. 10, (A. HAMILTON - J. MADISON - J. JAY, *Il Federalista*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 194-195), esprime un netto rifiuto per la forma di governo basata su piccole comunità che si autogovernano perché gli istituti di governo popolare possono consentire di sacrificare il pubblico interesse ed il bene degli altri cittadini all'interesse della fazione dominante. Al contrario la delega di governo ad un numero ristretto di cittadini eletti consente «di affinare ed allargare la visione dell'opinione pubblica, attraverso la mediazione». Su questi aspetti, G. SARTORI, *La democrazia in trenta lezioni*, Milano, Mondadori, 2008, p. 28-29, evidenzia come «nelle democrazie dirette non c'è negoziato, non c'è scambio, e quindi chi prevale prende tutto il piatto».

<sup>19</sup> A. AUER, *L'esperienza del referendum in Svizzera e negli Stati Uniti*, in *Quad. cost.*, 1990, p. 463 ss.; A. BALDASSARRE, *Referendum e legislazione*, in M. LUCIANI - M. VOLPI (a cura di), *Referendum: problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 1992, p. 32 ss.; S. RODRIGUEZ, *I limiti della democrazia diretta. L'iniziativa popolare nell'esperienza svizzera e statunitense, con uno sguardo all'Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, p. 451 e ss.; S. LAUSCH, *Gli istituti di democrazia diretta nel sistema di autonomia dell'Alto Adige*, in J. MARKO - S. ORTINO - F. PALERMO (a cura di), *L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001, p. 433 e ss.; R. LOUVIN, *Riforme elettorali in Valle d'Aosta: il referendum propositivo apre la via verso nuovi scenari*, in *Federalismi.it*, n. 14/2007, in part. pp. 12-13; M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 453; F. PALERMO, *Il referendum nelle esperienze costituzionali di Germania e Austria: tra scarsa vocazione federale e ampia prassi sub-statale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2005, p. 1303 ss.; M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Uno strumento per la democrazia semidiretta elvetica: il referendum*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2005, p. 1367 ss.

<sup>20</sup> Sulla disciplina regionale in materia di *referendum* cfr. almeno: M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie italiane*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, I, Napoli, Jovene, 2010, p. 719 e ss.; F. BIONDI, *Il referendum negli statuti regionali tra innovazione e continuità*, in E.

diverse tipologie, si tratta di forme di iniziativa popolare indiretta cui segue la sottoposizione del progetto popolare al voto, in caso di mancata adozione da parte delle Assemblee legislative<sup>21</sup>.

Sebbene appena accennata, senza alcuna pretesa di completezza, la comparazione mostra un dato, almeno tendenziale: lo stato membro, l'ente federato e la regione costituiscono il livello privilegiato per lo sviluppo di pratiche partecipative, che, invece, a livello nazionale non vengono sempre accolte con favore.

A parte la singolare realtà elvetica, in cui l'iniziativa popolare viene utilizzata anche a livello federale in materia di revisione costituzionale, negli altri ordinamenti la prossimità del livello di governo locale e regionale e l'ambito di competenze circoscritto sembrano favorire lo sviluppo delle pratiche partecipative. D'altro canto, contrariamente a tale tendenza, in Italia il *referendum* propositivo, laddove previsto negli ordinamenti regionali, è stato sperimentato in modo talmente scarso da rendere inesplicite e sconosciute le potenzialità del modello.

Questi due aspetti, la comparazione con altri ordinamenti e la (mancata) esperienza regionale, non predispongono certo un terreno particolarmente favorevole all'eventuale accoglimento dell'istituto dell'iniziativa indiretta proprio per lo sfasamento rispetto al livello di governo in cui – di norma – tali istituti sono destinati a trovare sviluppo e attuazione concreta. Tuttavia, ciò non toglie che, così come attualmente disciplinata, l'iniziativa legislativa popolare richieda di essere riformata e rafforzata anche tentando una soluzione, come quella dell'iniziativa indiretta esercitata a livello nazionale, raramente percorsa, ma indubbiamente ricca di potenzialità.

#### **4. I limiti dell'iniziativa popolare**

L'introduzione di una forma di iniziativa indiretta di per sé costituisce senz'altro un importante strumento di rafforzamento dell'iniziativa popolare, tanto è vero che come già accennato tale scelta – pur se diversamente articolata – viene condivisa anche tra i rami dell'opposizione. Tuttavia, la costruzione del modello non è semplice, perché deve essere tale da introdurre idonee garanzie procedurali e limiti nel rispetto degli equilibri costituzionali e delle competenze costituzionali relative all'esercizio della funzione legislativa.

---

ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova, Cedam, 2007, p. 303 e ss.; 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; M. GALDI, *Il referendum "a contenuto positivo" nella democrazia che cambia*, in *Federalismi.it*, n. 15/2018, p.8 e ss.; M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali, Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, in [Issirfa.it](http://Issirfa.it), 2005; C. PETRILLO, *Il referendum c.d. propositivo nella disciplina e nell'esperienza di alcune regioni, in attesa dell'introduzione a livello regionale*, in *Rass. parl.*, n.2/2016, p. 245 e ss.; M. ROSINI, *Le leggi statutarie delle regioni speciali: uno sguardo alla disciplina dell'istituto referendario*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2013; nonché, volendo, V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 124 e ss.

<sup>21</sup> M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie italiane*, cit., p. 757; M. PICCHI, *I modelli di governance regionale: rapporti regione-società civile*, in *Issirfa.it*, 2006, in part. p. 7.



Sotto questo aspetto, il progetto di maggioranza A.C. n.1173 presenta alcune non trascurabili incertezze, rivelando l'intenzione di dare largo spazio all'utilizzo dell'istituto partecipativo, con contrappesi forse eccessivamente ridotti.

In particolare, ciò che non convince in pieno nel progetto della maggioranza consiste proprio nella vaghezza dei limiti entro i quali l'iniziativa popolare è ammissibile. Il comma 3 dell'art. 1 del progetto si limita infatti a stabilire che la proposta popolare non è ammissibile «se non rispetta i principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione nonché i vincoli europei e internazionali, se non ha contenuto omogeneo e se non provvede ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi». Non esistono quindi ambiti espressamente sottratti all'iniziativa popolare; l'iniziativa può riguardare qualsiasi oggetto che possa essere disciplinato con legge ordinaria, restando escluse solo quelle materie per le quali la Costituzione prevede un procedimento di formazione rafforzato. Inoltre, il riferimento al rispetto di *principi e diritti fondamentali* appare troppo generico e foriero di possibili incertezze sul piano interpretativo.

Soprattutto sarebbe opportuno precisare che l'iniziativa legislativa popolare non possa comunque avere ad oggetto interventi che implicano limitazioni delle libertà costituzionali e dei diritti delle minoranze<sup>22</sup>. Escludere in modo esplicito che determinate materie sono sottratte all'iniziativa popolare – come fa in tal caso più precisamente l'art. 1 co. 6 del progetto di minoranza, A.C. n. 726 – contribuirebbe a mettere al riparo da iniziative demagogiche e dal rischio di attrarre l'istituto verso un uso plebiscitario e populista.

### ***5. La procedura: l'ammissibilità del referendum e il controprogetto***

A seguito della mancata approvazione dell'iniziativa popolare, il progetto A.C. n. 1173 prevede che i promotori possano chiedere l'indizione del *referendum* a condizione che la Corte costituzionale lo giudichi ammissibile. La Corte costituzionale che deve controllare il rispetto dei limiti di ammissibilità, indicati al paragrafo precedente, può essere chiamata a pronunciarsi anche in via preventiva, ovvero, prima ancora della presentazione dell'iniziativa popolare alle Camere, purché siano state raccolte almeno centomila firme.

Quest'ultima soluzione, pur volta ad evitare che i promotori si attivino con la presentazione di un progetto che si riveli successivamente inammissibile, non convince pienamente per diverse ragioni. Innanzi tutto, si corre il rischio di introdurre una sorta di controllo preventivo sulla legge. Infatti, diversamente rispetto al giudizio di ammissibilità del quesito referendario per il *referendum* abrogativo, qui l'ammissibilità finisce per riguardare il contenuto del progetto di legge. Dunque, la legge ordinaria chiamata a disciplinare le modalità di attuazione del *referendum* propositivo avrebbe l'arduo compito di distinguere tale giudizio rispetto al controllo di legittimità che può avere ad oggetto solo leggi e atti aventi forza di legge. In secondo luogo, sotto il profilo politico i

<sup>22</sup> M. VOLPI, *Il referendum tra rinnovamento e declino*, in *Pol. del dir.*, 1988, p. 443.

promotori potrebbero presentare un progetto che ha ricevuto la “sanzione” della Corte costituzionale, ma che poi il Parlamento potrebbe decidere di bocciare. Il punto sembra delicato per il rischio che l’approvazione da parte della Corte costituzionale prima della presentazione alle Camere possa finire per conferire a quel progetto un “peso” politico-costituzionale oggettivamente rafforzato. In termini generali non sembra che possa rientrare nelle competenze della Corte costituzionale una valutazione preventiva, in particolare, quando l’iniziativa riguardi, ad esempio, i diritti della persona o temi “etici” sui quali la Corte costituzionale, magari, si è già espressa, indirizzando al legislatore un monito a provvedere o fissando i principi che, secondo Costituzione, dovrebbero orientare l’effettivo intervento legislativo. In definitiva il giudizio su un progetto non ancora legge correrebbe il rischio di essere attratto ad una sfera di valutazione politica che la Costituzione vuole tenere distinta ed estranea rispetto ai compiti affidati al Giudice delle leggi.

L’iniziativa popolare indiretta non sottrae comunque alle Camere la funzione legislativa; se il Parlamento approva un testo diverso da quello presentato e i promotori non vi rinunziano, il *referendum* si svolge su entrambi i testi. Le Camere in sostanza presentano un controprogetto che dovrà essere tale da disciplinare la materia in modo tale da convincere il corpo elettorale e contenere eventuali spinte plebiscitarie e populiste<sup>23</sup>. Dove – come in Svizzera – esiste un istituto simile, il meccanismo della controproposta è utile a migliorare il testo normativo di iniziativa popolare e, infatti, spesso i promotori, ottenuto lo scopo di far attivare il Parlamento, rinunciano al voto popolare. Se invece i promotori finiscono per attivare la consultazione popolare, la controproposta parlamentare ottiene (almeno tendenzialmente) maggiori preferenze<sup>24</sup>.

Nel caso in cui sia presentata la controproposta, il co. 6 dell’art. 1, A.C. n. 1173 prevede che l’elettore si possa esprimere a favore di ambedue i testi e, in tal caso, ha comunque la possibilità di indicare quale preferisce e se entrambi abbiano ottenuto la maggioranza è approvato quello che ottenga più voti. La descrizione della procedura, che forse non brilla per chiarezza, si comprende meglio considerando come il quesito sull’iniziativa viene sottoposto al corpo elettorale in Svizzera. In base a quanto previsto all’art. 139b della Costituzione elvetica che disciplina il voto sull’iniziativa e il controprogetto, il cittadino è chiamato ad esprimere se preferisca l’iniziativa popolare al diritto vigente; se preferisca il controprogetto al diritto vigente e, infine, quale testo voglia che entri in vigore qualora vengano accettati sia l’iniziativa che il controprogetto. Dunque,

<sup>23</sup> P.V. ULERI, *Referendum e iniziative popolari*, in G. PASQUINO (a cura di), *Strumenti della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 41 e ss. nonché ID., *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 2003; S. RODRIGUEZ, *I limiti della democrazia diretta*, cit., p. 464; M. VOLPI, *Il referendum tra rinnovamento e declino*, cit., p. 443.

<sup>24</sup> Sul funzionamento dell’iniziativa popolare in Svizzera, cfr.: M. VOLPI, *L’organizzazione costituzionale*, in AA.VV. *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 348 e ss.; M.P. VIVIANI SCHLEIN, *La Svizzera*, in AA.VV., *Costituzioni comparate*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 148 e ss.; S. GEROTTO, *Svizzera*, Bologna, Il Mulino, 2011; A. AUER - G. MALINVERNI - M. HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, I, Berna, Stämpfli Editions, 2013, p. 244 e ss.; T. FLEINER - A. MISIC - N. TÖPPERWIEN, *Constitutional Law in Switzerland*, Berna, Wolters Kluwer, 2013, p. 77 e ss.; P. MAHON, *Droit constitutionnel*, I, cit., p. 179 e ss.

quest'ultimo quesito, non a caso definito «domanda risolutiva», appare decisivo ai fini dell'effettivo conseguimento della maggioranza dei voti e dell'approvazione del testo di legge<sup>25</sup>.

### 6. *L'assenza di quorum strutturale e le possibili alternative*

Similmente a quanto previsto nella maggior parte degli ordinamenti in cui il ricorso all'iniziativa popolare è consolidato (Svizzera e Stati membri degli Stati Uniti), il progetto A.C. n. 1173 non prevede alcun *quorum* strutturale. Nel caso in cui si ricorra al voto popolare è approvata l'iniziativa popolare o il controprogetto che abbia ottenuto più voti. Con il generalizzato aumento dell'astensionismo la soluzione appare sostanzialmente condivisibile perché il *quorum* di partecipazione, in origine previsto con il fine di incoraggiare la partecipazione garantendo la serietà dell'iniziativa, finisce attualmente per introdurre un vantaggio per i sostenitori del "no".

La previsione del *quorum* strutturale induce infatti gli oppositori del *referendum* a sostenere una campagna astensionistica, avvantaggiandosi di un'ampia quota di cittadini non attivi che non esercita comunque il diritto di voto<sup>26</sup>. Il mancato raggiungimento del *quorum* strutturale scoraggia il ricorso al *referendum* e accresce la sfiducia nei confronti dell'istituto referendario, condizionato in modo eccessivo dalla campagna astensionista<sup>27</sup>.

In questo senso anche la Commissione di Venezia nel Codice di buona condotta sul *referendum* del 2006 sconsiglia vivamente l'introduzione del *quorum* strutturale che «assimila gli elettori che si astengono a quelli che votano no»<sup>28</sup>. I sostenitori del "no" con il *quorum* sono avvantaggiati perché con l'appello all'astensione hanno un'arma che «altera le regole della partecipazione»<sup>29</sup>. Ne risulta ridotto anche l'ambito per il dibattito e il confronto perché la principale preoccupazione per i sostenitori del "sì" è spingere i cittadini a votare, mentre in assenza di *quorum* i sostenitori di entrambe le opzioni sarebbero parimenti costretti a concentrarsi sulle proprie rispettive ragioni, aumentando la conoscenza e la diffusione delle informazioni<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Uno strumento insostituibile per la democrazia semidiretta elvetica: il referendum*, cit. p. 1372.

<sup>26</sup> M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare*, cit., p. 32.

<sup>27</sup> O. PETERLINI, *Instruments for direct democracy*, Bolzano, Prokopp & Hechensteiner, 2012, p. 16-17.

<sup>28</sup> Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, Commissione di Venezia, *Codice di buona condotta sui referendum*, Adottato dal Consiglio per le Elezioni Democratiche nel corso della 19a riunione (Venezia, 16 Dicembre 2006) e dalla Commissione di Venezia nel corso della 70a sessione plenaria (Venezia, 16-17 Marzo 2007), p. 14-15 e 23-24. La Commissione di Venezia vede con sfavore anche l'introduzione del *quorum* approvativo (cioè l'accettazione da parte di una percentuale minima di elettori) che rischia di comportare una situazione politica difficile laddove il quesito venga adottato da una maggioranza semplice, inferiore rispetto alla soglia necessaria. In definitiva il *quorum* di approvazione potrebbe essere troppo alto e rendere il cambiamento troppo difficile. In questa circostanza la maggioranza si sentirebbe privata della vittoria senza una ragione plausibile.

<sup>29</sup> A. BARBERA - A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 244.

<sup>30</sup> Sugli effetti negativi derivanti dalla previsione del *quorum* strutturale, cfr.: L. AGUIAR-CONRARIA - P.C. MAGALHÃES, *How quorum rules distort referendum outcomes: evidence from a pivotal voter*, Working Paper, 17/2009,

Una soluzione alternativa e di compromesso, tra l'esigenza di garantire la serietà della consultazione e quella di non assecondare l'astensionismo, potrebbe forse provenire dall'esperienza regionale.

Durante la seconda stagione statutaria alcune Regioni hanno ridotto significativamente il *quorum* di partecipazione (Lombardia, Basilicata) oppure, lo hanno reso flessibile, legandolo alla maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali (Toscana)<sup>31</sup>. Nello stesso senso, il progetto del partito democratico A.C. n. 726 propone di considerare valida la votazione se partecipi un numero di elettori almeno pari alla maggioranza degli elettori che abbia preso parte alla precedente votazione per la Camera dei deputati. Anche a parere della Corte costituzionale soluzioni del genere non sembrano irragionevoli, perché incontrano l'esigenza di calibrare il *quorum* rispetto alla variabilità dei flussi elettorali e al crescente tasso di astensionismo<sup>32</sup>. In conclusione, l'assenza del *quorum* nel progetto A.C. n. 1173 appare comprensibile, ma potrebbe eventualmente essere temperata, calibrando il *quorum* in relazione al numero di cittadini attivi.

### **7. Brevi cenni conclusivi sulle potenzialità e i rischi della consultazione popolare diretta**

L'idea di rafforzare l'iniziativa legislativa popolare o di introdurre nuove forme di decisione popolare diretta costituisce praticamente una costante in quasi tutti i progetti di revisione costituzionale finora tentati dall'adozione della Carta costituzionale ad oggi. Pur se in modi differenti e da parte di maggioranze politiche diverse, l'esigenza di rinnovare l'istituto

---

Núcleo de Investigação em Políticas Económicas Universidade do Minho, in <http://www.nipe.eeg.uminho.pt>; H. HERRERA - A. MATTOZZI, *Quorum and turnout in referenda*, in *Journal of the European Economic Association*, 2010, 8, p. 838 e ss.; C. DEL BÒ, *Quando il «No» vince per astensione*, in *Larivistailmulino.it*, 20 aprile 2016; G. BRAGA, *Referendum abrogativo: se l'astensionismo è legittimo, a seggi aperti i dati sull'affluenza non devono essere resi noti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2005.

<sup>31</sup> Similmente a quanto previsto in quasi tutti i *Länder* tedeschi (in cui il *quorum* strutturale è, di norma, fissato al 25% degli aventi diritto al voto), lo Statuto della Lombardia richiede un *quorum* dei 2/5 del corpo elettorale (art. 51, co. 6); quello della Basilicata considera valido il *referendum* se partecipa alla consultazione almeno il 33% degli aventi diritto al voto (art. 18, co. 6). Invece lo Statuto della Toscana richiede la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali (art. 75, co. 4). Sul punto, A. PERTICI, *Art. 75*, in P. CARETTI - M. CARLI - E. ROSSI (a cura di), *Statuto della regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 396; M. ROSINI, *Le ultime battute della seconda stagione statutaria: prime note sul nuovo Statuto della Regione Basilicata*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2016, p. 18. Sulla soluzione di flessibilizzare il *quorum*, in senso critico, G.M. SALERNO, *Referendum abrogativo e partecipazione popolare*, in *Il Filangieri*, 2006, p. 92 e ss.

<sup>32</sup> Nella sent. n. 372 del 2004, punto 8 del *Considerato in diritto*, la Corte costituzionale ha confermato la possibilità per lo Statuto della Regione Toscana (art. 75, co. 4) di discostarsi dal modello costituzionale di *referendum* prevedendo eventualmente anche un *quorum* differenziato e variabile.

dell'iniziativa popolare è sembrata comunque un'opportunità per migliorare i processi decisionali pubblici<sup>33</sup>.

Del resto nella prospettiva costituzionale la democraticità dell'ordinamento si misura con la partecipazione "effettiva" che (come un "processo" innanzi tutto culturale) si sviluppa anche ideando e sperimentando forme nuove e più ampie di partecipazione, nel rispetto dell'equilibrio tra rappresentanza e partecipazione<sup>34</sup>. All'interno dello Stato democratico moderno, necessariamente

---

<sup>33</sup> Il testo di revisione costituzionale Renzi-Boschi, respinto con il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, si limitava a prevedere che il futuro legislatore potesse introdurre nuovi referendum (propositivo e di indirizzo) anche collegati all'iniziativa popolare, ma la cui disciplina veniva interamente rimessa alla valutazione del legislatore. Il progetto non dava nemmeno indicazioni in merito al carattere diretto o indiretto dell'iniziativa legislativa popolare, lasciando al legislatore ogni scelta in ordine al collegamento da istituire tra i due istituti. Sul punto, E. CASTORINA, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi dei tradizionali istituti di partecipazione politica e riforme mancate*, in *Federalismi.it - Focus Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa*, n. 1/2017; 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*, I, Torino, Giappichelli, 2016, p. 776 e ss.; 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, ESI, 2016, p. 328 e ss.; E. LAMARQUE, *Il referendum abrogativo e l'iniziativa legislativa popolare*, in F.S. MARINI - G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, Ed. scientifiche italiane, 2016, p. 172; M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare*, cit., p. 24 e ss. Anche il Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica e la Commissione per le riforme istituzionali entrambi del 2013 hanno preso in considerazione i due istituti dell'iniziativa popolare e del referendum approvativo, ma in queste sedi il dibattito sugli istituti di partecipazione è stato piuttosto scarno. In tal senso, O. ROSELLI, *Gli istituti di democrazia diretta. Un dibattito 'Cenerentola'*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, Napoli, Esi, 2014, p. 258 e ss. Il precedente progetto di riforma costituzionale del 2005, respinto dal corpo elettorale con il referendum del 25 e 26 giugno 2006 introduceva l'obbligo per i destinatari dell'iniziativa legislativa popolare di avviare entro termini certi l'esame delle proposte di legge di iniziativa popolare: sul punto vedi R. ORRÙ, *Art. 71*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 1378. Più stringente era invece la soluzione adottata dalla Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali della XIII legislatura che collegava l'iniziativa popolare allo svolgimento del referendum; cfr. M. CECCHETTI, *La disciplina generale del procedimento legislativo (artt. 91, 95 e 96)* ed E. PAPARELLA, *Referendum abrogativo e referendum deliberativo (art. 97)*, entrambi in V. ATRIPALDI - R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 447 e ss. e 498 e ss. Nello stesso senso, ma in modo più puntuale, la Commissione bicamerale presieduta da A. Bozzi nel 1984 proponeva di fissare un termine di diciotto mesi entro il quale il Parlamento si sarebbe dovuto pronunciare sull'iniziativa legislativa popolare. Se entro tale termine il Parlamento non si fosse pronunciato, se avesse respinto la proposta con una maggioranza inferiore ai due terzi dei componenti, ovvero, avesse approvato la proposta con modifiche sostanziali, l'iniziativa sarebbe stata trasformata in referendum deliberativo. Sul punto, in part., L. CIAURRO, *L'iniziativa legislativa popolare*, in *Giuffrè.it*; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, Franco Angeli, 2012, p. 145 e ss.; G. GEMMA, *Il referendum e la Commissione Bozzi*, in *Quad. cost.*, 1985, p. 393 e ss.

<sup>34</sup> R. TERZI, *Presentazione* a F. BORTOLOTTI - C. CORSI (a cura di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Roma, Ediesse, 2012, p. 11; P.L. ZAMPETTI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. III, Padova, Cedam, 1973, p. 1482 ss.; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit., p. 38 e ss. Sulla varietà e mutevolezza della partecipazione democratica, N. URBINATI, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Roma,

rappresentativo<sup>35</sup>, il concetto di partecipazione è aperto ed è per Costituzione mutevole, ma gli istituti di partecipazione che alterano il funzionamento del principio rappresentativo devono essere congegnati come strumenti cui si fa ricorso in via occasionale, in modo da integrare e riequilibrare la rappresentanza<sup>36</sup>. In tal senso l'introduzione in Costituzione dell'iniziativa popolare indiretta, così come ideata nel progetto analizzato, non sembra alterare il rapporto tra rappresentanza e partecipazione, perché non sottrae la competenza legislativa alle Camere, ma al contrario le spinge a decidere su determinate materie. Con l'introduzione del *referendum* propositivo la consultazione popolare non avrebbe più solo una funzione di freno e controllo (come avviene con il *referendum* abrogativo e con il *referendum* costituzionale), ma immetterebbe nell'ordinamento una dinamica di impulso, di «accelerazione» del potere decisionale<sup>37</sup>.

D'altra parte, la consultazione popolare diretta va disciplinata attentamente non solo in ordine alle materie che possono essere oggetto di iniziativa, ma anche in ordine alle modalità di attivazione della procedura, in modo da contingentare i tempi dei lavori parlamentari, evitando che il Parlamento possa essere "ostaggio" di ripetute iniziative popolari. Ancor più ampiamente, una disciplina rigorosa è necessaria perché il *referendum* reca sempre con sé molteplici rischi derivanti dalla polarizzazione della scelta politica, ridotta ad un'alternativa secca tra un "sì" e un "no". La logica maggioritaria ed aggregativa del voto implica sempre la possibilità di innescare dinamiche plebiscitarie e divisive<sup>38</sup>.

---

Donzelli, 2009, p. 20 e ss.; ID., *Democrazia rappresentativa. Sovranità e controllo dei poteri*, Roma, Donzelli, 2010, p. IX e ss.

<sup>35</sup> Cfr. almeno: H. KELSEN, *La democrazia* (1926), in *Il primato del Parlamento*, trad. it., Milano, Giuffrè, 1982, p. 10; G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, IV ed., Bologna, Il Mulino, 1976, p. 156-157; N. BOBBIO, *La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri)*, in *Teoria politica*, 1987, 3, p. 6; F. RANIOLO, *La partecipazione politica*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 75; L. CANFORA, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Roma-Bari, Laterza, 2006, in part. p. 11 e ss.; D. HELD, *Modelli di democrazia* (1987), trad.it, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 29 e ss.; G. PASQUINO, *Nuove teorie della democrazia?*, in ID. (a cura di), *Strumenti della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 158; F. RIMOLI, *Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 16 e ss.; A. MORELLI, *La trasformazione del principio democratico*, in *Consultaonline.it*, n. 1/2015, p. 211; B. CARAVITA, *I circuiti plurali della decisione nelle democrazie moderne*, in *Federalismi.it - Focus Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa*, n. 1/2017, p. 2-3.

<sup>36</sup> Cfr. almeno: P.V. ULERI, *Referendum e iniziative popolari*, in G. PASQUINO (a cura di), *Strumenti della democrazia*, cit., p. 42-43; N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Torino, Einaudi, 1984, p. 30; G. BERTI, *La responsabilità pubblica (Costituzione e Amministrazione)*, Padova, Cedam, 1994, p. 60; B. PEZZINI, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, in *Dir. e soc.*, 1992, p. 429 e ss.

<sup>37</sup> P.V. ULERI, *Referendum: tra liberalismo e democrazia. Asserzioni di valore e osservazioni empiriche*, in *Riv. it. scienza politica*, 2002, p. 214-215.

<sup>38</sup> M. COTTA, *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, in *Riv. it. scienza politica*, 1979, p. 217. G. BERTI, *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, in *Le Regioni*, 1974, p. 10, afferma che il *referendum* costituisce un istituto «falsamente partecipativo». In questa prospettiva appare comprensibile come i teorici della democrazia deliberativa rifiutino in modo radicale l'idea che si possa governare ricorrendo in modo sistematico al *referendum*, in tal senso in part. cfr.; J. M. BESSETTE, *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*, in R. A. GOLDWIN - W.A. SCHAMBRA (a cura di), *How Democratic is the Constitution?*, Washington, AEI

Il pericolo è tanto più evidente se si tiene presente che, in considerazione del crescente tasso di astensionismo, il voto viene espresso da una parte della popolazione, attiva, socialmente ed economicamente avvantaggiata e, in definitiva, non realmente rappresentativa. È così più facile che il voto si trasformi in uno strumento che fomenta la contrapposizione sociale e consente di approvare politiche tese a sfavorire determinati gruppi. Laddove si ricorre di frequente all'iniziativa popolare (Stati membri degli USA, Svizzera) si registrano, invero, diversi casi in cui l'istituto viene utilizzato proprio con l'intento di incidere negativamente sui diritti delle minoranze<sup>39</sup>.

Tuttavia, immaginando un adeguato sistema di limiti, non si può negare l'utilità dell'iniziativa indiretta che "costringe" il Parlamento ad esercitare la funzione legislativa e rispetto alla quale l'attivazione eventuale del *referendum* costituirebbe in qualche modo un fallimento, segnando l'incapacità del Parlamento di decidere. Del resto, come accennato in apertura, il generale aumento del ricorso agli istituti di partecipazione costituisce il chiaro sintomo di una crisi «permanente» di legittimazione dei poteri pubblici<sup>40</sup> che – mediante l'attivazione della consultazione diretta – trasferiscono la decisione al voto popolare e "sfuggono" così al confronto politico.

---

Press, 1980, p. 102 ss.; C.R. SUNSTEIN, *A cosa servono le Costituzioni? Dissenso politico e democrazia deliberativa* (2001), trad. it., Bologna, Il Mulino, 2009, p. 9 e ss.; R. BIN, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in G. ARENA - F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, Cedam, 2011, p. 13; G. BOSETTI - S. MAFFETTONE (a cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Roma, Luiss University Press, 2004, p. 7 e ss.; P. GINSBORG, *La democrazia che non c'è*, Torino, Einaudi, 2006, p. 70 e ss.; P. PASQUINO, *Votare e deliberare*, in *Filosofia politica*, 2006, p. 104 e ss.

<sup>39</sup> Sul punto, M. GORLANI, *Il referendum propositivo e l'iniziativa legislativa popolare*, cit., p. 488-489. S. RODRIGUEZ, *I limiti della democrazia diretta*, cit., p. 372 e ss., ricorda, ad esempio, che in Svizzera nel 2008 è stata proposta un'iniziativa popolare «Per l'espulsione degli stranieri»; nel 2014 una «Contro l'immigrazione di massa» e nel 2009 una «Contro la costruzione dei minareti». In questo senso nel 2016 nel Canton Ticino si è svolta una consultazione popolare denominata «Prima i nostri», volta ad introdurre la preferenza "indigena", in particolare nel modo del lavoro, sul tale iniziativa si veda il dossier *Svizzera È rosso l'allarme svizzero? Note sul referendum ticinese del 25 settembre 2016*, in *Federalismi.it*, n. 21/2016. Inoltre, S. GEROTTO, *L'iniziativa popolare svizzera "contro l'immigrazione di massa". Qualche considerazione non del tutto "a caldo"*, in *Federalismi.it*, n. 4/2014. Per un inquadramento generale sul rapporto tra immigrazione e integrazione in Svizzera e sulle recenti riforme costituzionali in materia di immigrazione, in part., G. GRASSO, *Immigrazione e integrazione: il caso della Svizzera*, in *Osservatoriocostituzionale.it*, n. 3/2018. Negli Stati Uniti invece esiste un ampio dibattito in merito al ruolo delle Corti nell'invalidare l'esito dell'iniziativa popolare laddove essa sia volta a limitare i diritti fondamentali, in tal senso Corte Suprema, *Seattle School District v. Washington*, 458 US 457 (1982), ha dichiarato incostituzionale l'iniziativa popolare già votata volta ad reintrodurre la pratica della segregazione razziale. In *Romer v. Evans*, 517 US 620 (1996) è stata dichiarata incostituzionale la disciplina approvata a seguito dell'iniziativa popolare volta a ridurre i diritti degli omosessuali. Su questi aspetti, P. MAHON, *L'espulsione degli stranieri nel recente referendum costituzionale svizzero*, in *Quad. cost.*, 2011, p. 147 e ss.; A. BARAGGIA, *Il referendum svizzero contro l'edificazione di minareti* in *Quad. cost.*, 2010, p. 126 e ss.; cfr., P.F. GUNN, *Initiatives and Referendums: Direct Democracy and Minority Interests*, in *Urban Law Annual - Journal of Urban and Contemporary Law*, n. 22/1981, p. 135 e ss.; S. BOWLER, *When is it OK to Limit Direct Democracy?*, in *Minnesota Law Review*, n. 97/2012-2013, p. 1780; T. DONOVAN, *Direct Democracy and Campaigns against Minorities*, ivi, p. 1730 e ss.

<sup>40</sup> A. MORRONE, *Art. 1*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 20.

Complessivamente sul piano degli equilibri costituzionali e politici, rafforzare l’iniziativa costituisce un elemento di democratizzazione del processo decisionale, ma la logica aggregativa maggioritaria del voto popolare scatena in ogni caso dinamiche oppostive, largamente strumentalizzabili sul piano politico e che possono travolgere la stessa maggioranza al Governo. Il ricorso al *referendum* recupera la dinamica bipolare, ma la componente plebiscitaria in esso contenuta di certo non migliora la “relazione fiduciaria” tra istituzioni e cittadini, necessaria per governare tanto quanto il rapporto di fiducia intercorrente tra Governo e Parlamento.