

XVI legislatura

**Disegni di legge  
AA.SS. nn. 83, 1092,  
1428, 1625**

*Referendum e iniziativa  
popolare*

luglio 2009  
n. 139



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni  
istituzionali sulla giustizia e sulla  
cultura



# Servizio Studi

Direttore Daniele Ravenna

## Segreteria

tel. 6706\_2451

### Uffici ricerche e incarichi

#### Settori economico e finanziario

Capo ufficio: -----

Reggente ufficio: S. Moroni \_3627

#### Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco \_2104

#### Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: -----

#### Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi \_3476

#### Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci \_2988

#### Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: V. Giammusso \_3503

Reggente ufficio: A. Sanso' \_3435

S. Marci \_3788

#### Politica estera e di difesa

Capo ufficio: -----

Reggente ufficio: A. Mattiello \_2180

#### Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli \_2114

#### Legislazione comparata

Capo ufficio: V. Strinati \_3442

### Documentazione

#### Documentazione economica

Emanuela Catalucci \_2581

Silvia Ferrari \_2103

Simone Bonanni \_2932

Luciana Stendardi \_2928

Michela Mercuri \_3481

Domenico Argondizzo \_2904

#### Documentazione giuridica

Vladimiro Satta \_2057

Letizia Formosa \_2135

Anna Henrici \_3696

Gianluca Polverari \_3567

Antonello Piscitelli \_4942

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

**Disegni di legge**  
**AA.SS. nn. 83, 1092,**  
**1428, 1625**

*Referendum e iniziativa*  
*popolare*

luglio 2009  
n. 139

a cura di: V. Giammusso  
ha collaborato: E. Catalucci



## INDICE

1. I DISEGNI DI LEGGE IN MATERIA DI <i>REFERENDUM</i> E INIZIATIVA POPOLARE.....	7
1.1 A.S. n. 83 (d'iniziativa della sen. Vittoria FRANCO) <i>Modifica dell'articolo 75 della Costituzione in materia di referendum abrogativo</i> .....	7
1.2 A.S. n. 1092 (d'iniziativa della sen. Marilena ADAMO ed altri) <i>Modifiche agli articoli 71 e 75 della Costituzione recanti l'introduzione del referendum propositivo e la revisione del quorum funzionale del referendum abrogativo</i> .....	9
1.3 A.S. n. 1428 (d'iniziativa del sen. PETERLINI ed altri) <i>Modifiche agli articoli 70, 71, 73, 74, 75 e 138 della Costituzione, in materia di formazione delle leggi e revisione della Costituzione, introduzione dell'iniziativa legislativa popolare e dell'iniziativa legislativa costituzionale e di democrazia diretta.</i> .....	17
1.4 A.S. n. 1625 (d'iniziativa della sen. Donatella PORETTI) <i>Modifiche al quarto comma dell'articolo 75 della Costituzione, in materia di referendum abrogativo</i> .....	20
1.5 A.S. 1624 (d'iniziativa della sen. Donatella PORETTI) <i>Modifiche alla legge 25 maggio 1970, n. 352, recante norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo</i> .....	21
2. LA PROCEDURA PER LO SVOLGIMENTO DI <i>REFERENDUM</i> ABROGATIVI.....	26
3. I RISULTATI DEI <i>REFERENDUM</i> DAL 1946 AL 2009 .....	30
4. I DISEGNI DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE .....	34

### DOTTRINA

- Bartole S., Bin R., <i>Commentario alla Costituzione</i> , Padova 2008, pp. 645-695 (articoli 71 e 75) .....	39
- Cariola, A., <i>Referendum da prendere sul serio</i> in "Giurisprudenza Italiana", 2000, 3.....	67
- Cervati, A.A., <i>L'iniziativa popolare</i> in Cervati, A.A., Grottanelli De' Santi, G., "La formazione delle leggi", Bologna, 1985, Tomo I, 1, pp. 100-107 .....	75
- De Fiores, C., <i>Ragioni e virtù del quorum di partecipazione nel referendum abrogativo</i> in "Politica del diritto", a. XXXI, n. 3, settembre 2000, pp. 463-487 .....	85

- *La Costituzione della Repubblica italiana* illustrata con i lavori preparatori da Vittorio Falzone, Filippo Palermo, Francesco Cosentino, Roma 1948, pp. 123-124, 128-130 (articoli 71 e 75) ..... 111
- Luciani, M., *Art. 75. Il referendum abrogativo* in "La formazione delle leggi", Bologna, 1985, Tomo I, 2, Bologna, 2005 pp. 141-193, 220-245, 570-582, . ..... 117
- Onida, V., *Referendum: un istituto da rivedere* in "Corriere Giuridico", 1995, 7, 765..... 211
- Ricciuti, R., *Un'analisi economica della partecipazione ai referendum abrogativi*, Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive - POLIS, *Working paper* n. 90, maggio 2007 ..... 217
- Vassallo, S., *Il referendum e i paradossi del quorum* in "Il Mulino", n. 6/2003, pp. 1040-1049..... 245

## **1. I DISEGNI DI LEGGE IN MATERIA DI REFERENDUM E INIZIATIVA POPOLARE**

### **1.1. A.S. n. 83 (d'iniziativa della sen. Vittoria FRANCO) *Modifica dell'articolo 75 della Costituzione in materia di referendum abrogativo***

Il disegno di legge costituzionale n. 83 è volto - secondo quanto riferisce la relazione - a restituire valore ed efficacia all'istituto del *referendum* abrogativo, come strumento di democrazia diretta ritenuto ancor più necessario alla luce del processo di consolidamento del sistema maggioritario, contrastando il fenomeno del ripetuto mancato raggiungimento del *quorum* nelle numerose consultazioni celebrate a partire dal 1995.

Individuando le ragioni dell'esito nullo dei *referendum* negli anni più recenti nel numero crescente di quesiti e nella disciplina del *quorum* richiesto dalla Costituzione, il disegno di legge n. 83 intende tener conto dei mutati comportamenti degli elettori, in termini di crescente disaffezione nei confronti del voto da parte di una considerevole percentuale della popolazione, in conseguenza del quale "è ormai sufficiente orientare nel senso dell'astensione un ulteriore 20 per cento del corpo elettorale per rendere inefficace la pronuncia popolare".

In primo luogo, quindi, al fine di evitare la presentazione di un numero eccessivo di quesiti referendari, l'iniziativa in commento innalza (nella misura del doppio) il numero di sottoscrizioni necessarie per la presentazione di un quesito, dalle cinquecentomila previste dalla Costituzione, a un milione.

In secondo luogo, si propone di abbassare il *quorum* di partecipazione richiesto per la validità della consultazione referendaria, portandolo dalla maggioranza degli aventi diritto, attualmente prevista dalla Costituzione, ad un terzo degli stessi. Per l'approvazione della proposta referendaria si richiede comunque che la maggioranza dei voti validamente espressi corrisponda almeno al 25 per cento degli aventi diritto. Ove si lasciasse inalterata l'attuale dizione, che si riferisce invece esclusivamente all'entità dei voti validamente espressi, la proposta referendaria potrebbe risultare approvata con il voto favorevole - in ipotesi - di un sesto degli aventi diritto al voto: ossia con la maggioranza dei voti rispetto a un terzo degli elettori; peraltro occorrerebbe tener presente che i voti validi non coincidono con il numero dei votanti e che dunque il rapporto tra voti validi favorevoli e aventi diritto potrebbe essere ancor più ridotto.

Le modifiche proposte sono evidenziate nel testo a fronte che segue.

ARTICOLO 75 DELLA COSTITUZIONE TESTO VIGENTE	ARTICOLO 75 DELLA COSTITUZIONE MODIFICHE PROPOSTE DALL'AS 83
È indetto <i>referendum</i> popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.	È indetto <i>referendum</i> popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono <b>un milione di</b> elettori o cinque Consigli regionali.
Non è ammesso il <i>referendum</i> per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.	<i>Identico</i>
Hanno diritto di partecipare al <i>referendum</i> tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.	<i>Identico</i>
La proposta soggetta a <i>referendum</i> è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.	La proposta soggetta a <i>referendum</i> è approvata se ha partecipato alla votazione <b>più di un terzo degli aventi diritto</b> , e se <b>la maggioranza dei voti validamente espressi corrisponde almeno ad un quarto degli aventi diritto</b> .
La legge determina le modalità di attuazione del <i>referendum</i> .	<i>Identico</i>



**1.2. A.S. n. 1092 (d'iniziativa della sen. Marilena ADAMO ed altri)  
*Modifiche agli articoli 71 e 75 della Costituzione recanti  
l'introduzione del referendum propositivo e la revisione del quorum  
funzionale del referendum abrogativo***

Il disegno di legge n. 1092 propone modifiche all'articolo 75 della Costituzione volte a delineare una nuova regolamentazione del *referendum* abrogativo, imponendo limiti più rigorosi per il ricorso a questo strumento di democrazia diretta, tali da garantire - secondo quanto riferisce la relazione - che effettivamente le richieste siano fondate su un consenso popolare diffuso e da evitare un uso non sempre chiaro, nelle intenzioni e nelle conseguenze, dell'istituto.

A tal fine, l'articolo 2 modifica i requisiti per la proposizione di quesiti referendari, con l'innalzamento (nella misura del doppio) sia delle sottoscrizioni da parte degli elettori, sia del numero di Consigli regionali che promuovono la richiesta: il numero degli elettori passa infatti da cinquecentomila a un milione e quello dei Consigli regionali da 5 a 10.

Per quanto concerne il *quorum* per la validità dei *referendum*, questo viene individuato in un numero di elettori pari ad almeno la metà più uno degli elettori che hanno preso parte alle precedenti consultazioni elettorali per la Camera dei deputati, ossia - secondo quanto chiarito nella relazione introduttiva - "alla metà più uno dei partecipanti politicamente attivi, quelli che hanno votato alle precedenti elezioni politiche".

Per una norma di analogo tenore si vedano l'articolo 75, comma 4, dello Statuto della Regione Toscana, a norma del quale "La proposta di abrogazione soggetta a *referendum* è approvata se partecipa alla votazione la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali e se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi.", nonché l'articolo 2 dello Statuto della Regione Sardegna, a norma del quale "2. La proposta sottoposta a *referendum* è approvata se alla consultazione partecipa almeno la metà più uno degli elettori che hanno preso parte alle elezioni per il Consiglio regionale nella legislatura in cui si tiene il *referendum*, e nel caso del *referendum* consultivo, almeno un terzo degli elettori. La proposta sottoposta a *referendum* è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi."<sup>1</sup>.

Viene inoltre anticipato il controllo di ammissibilità del quesito referendario da parte della Corte costituzionale a un momento precedente la conclusione della

---

<sup>1</sup> Si segnala che, mentre la generalità degli statuti regionali prevede un quorum di partecipazione per la validità del referendum fissato nella maggioranza degli aventi diritto, lo Statuto della Regione Lombardia lo fissa nei due quinti del corpo elettorale (regionale; articolo 51, comma 6), quello della Regione Valle d'Aosta nel 45% degli elettori (legge regionale n. 19 del 2003) e quello della provincia autonoma di Bolzano nel 40% degli aventi diritto.

raccolta delle firme: si prevede infatti che la Corte decida con sentenza a seguito del deposito da parte del comitato promotore di un numero di firme di elettori non inferiore a cinquantamila. Negli intendimenti dei proponenti, tale norma è volta ad assicurare una forma di controllo in via preventiva "che risponde all'esigenza, da un lato, di razionalizzare e rendere più efficiente la complessa procedura richiesta per la proposizione del quesito referendario e, dall'altro, di attenuare le ricadute politico-costituzionali del giudizio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale".

Come è noto, la competenza della Corte costituzionale a giudicare sull'ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo è stata aggiunta a quelle indicate dall'articolo 134 della Costituzione dalla legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, *Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale*, il cui articolo 2 recita:

"Spetta alla Corte costituzionale giudicare se le richieste di *referendum* abrogativo presentate a norma dell'art. 75 della Costituzione siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso. Le modalità di tale giudizio saranno stabilite dalla legge che disciplinerà lo svolgimento del *referendum* popolare".

La legge che ha regolato tale competenza della Corte costituzionale è la legge 25 maggio 1970, n. 352<sup>2</sup>, che colloca il giudizio di ammissibilità del quesito referendario da parte della Corte stessa in un momento successivo alla verifica della legittimità della richiesta di *referendum* operata dall'Ufficio centrale della Corte di cassazione al termine della raccolta nelle firme necessarie (sugli aspetti procedurali si veda anche *infra*, al paragrafo 2).

In particolare, l'articolo 33 della legge n. 352 dispone che il presidente della Corte costituzionale, ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale della Corte di cassazione che dichiara la legittimità di una o più richieste di *referendum* (tale ordinanza deve essere adottata entro il 15 dicembre), fissi il giorno della deliberazione in camera di consiglio non oltre il 20 gennaio dell'anno successivo a quello in cui la predetta ordinanza è stata pronunciata, e nomina il giudice relatore. Della fissazione del giorno della deliberazione è data comunicazione di ufficio ai delegati o presentatori e al Presidente del Consiglio dei Ministri. Non oltre tre giorni prima della data fissata per la deliberazione, i delegati e i presentatori e il Governo possono depositare alla Corte memorie sulla legittimità costituzionale delle richieste di *referendum*. La Corte costituzionale decide con sentenza da pubblicarsi entro il 10 febbraio, quali tra le richieste siano ammesse e quali respinte, perché contrarie al disposto del secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione.

Della sentenza è data di ufficio comunicazione al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle due Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri,

---

<sup>2</sup> *Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo.*

all'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione, nonché ai delegati o ai presentatori, entro cinque giorni dalla pubblicazione della sentenza stessa. Entro lo stesso termine il dispositivo della sentenza è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

*Si segnala che l'articolo 75 ultimo comma, primo periodo, come modificato dal disegno di legge n. 1092, appare ripetitivo di una norma vigente - quella di cui al richiamato articolo 2 della legge costituzionale n. 1 del 1953 - che sancisce la competenza della Corte costituzionale a giudicare sulla ammissibilità dei quesiti.*

*Si segnala inoltre che l'articolo 2, formulato come disposizione interamente sostitutiva dell'articolo 75 della Costituzione, non ne riproduce l'ultimo comma, che demanda alla legge la determinazione delle modalità di attuazione del referendum.*

Come è noto la disciplina attuativa richiesta dalla norma costituzionale vigente è stata adottata con la già citata legge n. 352 del 1970.

Alle modifiche all'articolo 75 in materia di *referendum* si affiancano modifiche all'articolo 71 della Costituzione, in materia di iniziativa popolare: in primo luogo si prevede l'innalzamento (nella misura del doppio, come nel caso delle sottoscrizioni per le richieste di *referendum*) del numero di firme richieste per l'iniziativa delle leggi da parte degli elettori, passando dalle attuali 50.000 a 100.000 sottoscrizioni.

Si ricorda che la citata legge n. 352 del 1970 prevede (articoli 48 e 49) che la proposta dei progetti di legge ai sensi dell'articolo 71, comma secondo, della Costituzione, debba essere presentata, corredata delle firme degli elettori proponenti, al Presidente di una delle due Camere. Spetta a tale Camera provvedere alla verifica ed al computo delle firme dei richiedenti al fine di accertare la regolarità della richiesta. Possono essere proponenti i cittadini iscritti nelle liste elettorali.

La proposta deve contenere il progetto redatto in articoli, accompagnato da una relazione che ne illustri le finalità e le norme. Si applicano, per ciò che riguarda le firme dei proponenti, la loro autenticazione e i certificati da allegare alla proposta, le disposizioni dettate per le richieste di *referendum* (sui quali si veda *infra*, al paragrafo 2). I fogli recanti le firme debbono riprodurre a stampa il testo del progetto ed essere vidimati non oltre sei mesi prima della presentazione della proposta<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Se il testo del progetto supera le tre facciate di ogni foglio, esso va contenuto in un foglio unito a quello contenente le firme, in modo che non possa essere distaccato, e da vidimarsi contemporaneamente a quello.

Il disegno di legge costituzionale n. 1092 propone inoltre l'introduzione del *referendum* propositivo quale strumento di democrazia reale, concepito - secondo quanto affermato nella relazione introduttiva - come «stimolo rafforzato» al Parlamento, e come istituto idoneo anche a garantire "una presenza aggiuntiva e alternativa a minoranze non parlamentarizzate dal sistema elettorale", consentendo alle minoranze, soprattutto a quelle non rappresentate, di concorrere alla funzione legislativa quando siano, anche se solo su singoli problemi, maggioranza del Paese.

Si prevede dunque la possibilità di promuovere il *referendum* propositivo qualora le Camere non approvino entro diciotto mesi un progetto di iniziativa popolare ovvero lo approvino con modifiche che ne tocchino i principi fondamentali; in tal caso può essere avanzata la richiesta, sottoscritta da un milione di elettori. Il disegno di legge prevede che si possa richiedere che le Camere deliberino, entro i successivi sei mesi dalla scadenza del medesimo termine, che i principi fondamentali contenuti in tale progetto siano sottoposti a *referendum* propositivo.

*A prima lettura non appaiono chiare le ragioni che ricondurrebbero alle Camere la deliberazione di sottoporre i principi fondamentali della legge a referendum propositivo, anziché attribuire tale potestà al comitato promotore, soggetto del procedimento espressamente previsto dal comma ottavo del riformulato articolo 71 della Costituzione, che prevede anche la fase di enucleazione dei principi fondamentali. Si osserva inoltre che nel riferirsi a "le Camere", la norma in commento sembrerebbe prefigurare due deliberazioni conformi da parte delle due Camere.*

Oggetto del *referendum* è quindi l'approvazione o il rigetto dei principi fondamentali della proposta di legge di iniziativa popolare, mentre spetterà alle Camere - come si dirà tra breve - approvare la legge che recepisca e sviluppi i principi approvati con il *referendum*.

Il *referendum* propositivo ha esito positivo se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi e se ha partecipato alla votazione un numero di elettori pari ad almeno la metà più uno degli elettori che hanno preso parte alle precedenti consultazioni elettorali per la Camera dei deputati, analogamente a quanto previsto in tema di quorum per il *referendum* abrogativo.

In caso di esito positivo, le Camere procedono, entro i sei mesi successivi alla data dello svolgimento del *referendum*, all'approvazione del progetto di iniziativa popolare o dei progetti che recepiscono i principi fondamentali approvati con il *referendum* propositivo.

Sono poi individuate, in analogia a quanto stabilito dall'articolo 75, secondo comma della Costituzione, categorie di leggi che non possono essere oggetto di *referendum* propositivo; si tratta di:

- progetti che comportino modifiche della Costituzione o di leggi costituzionali;
- leggi (*rectius: progetti*) che garantiscano minoranze linguistiche o relative alle materie disciplinate negli articoli 7 e 8 della Costituzione, ossia - sinteticamente - i rapporti fra Stato e Chiesa e rapporti tra Stato e confessioni religiose;
- progetti che contengano norme meramente abrogative;
- progetti che si riferiscano a più oggetti fra loro non omogenei;
- progetti che non prevedano la copertura finanziaria degli oneri previsti;
- progetti in materia tributaria;
- progetti che comportino erogazioni finanziarie a vantaggio di determinate categorie di cittadini.

Alla legge ordinaria è demandata la definizione delle modalità di presentazione dei progetti di iniziativa popolare e le modalità di attuazione del *referendum* propositivo, la disciplina dei poteri del comitato promotore, sia nella discussione parlamentare del progetto sia nell'eventuale procedura referendaria, compresa la fase di enucleazione dei principi da sottoporre a *referendum* propositivo, e l'accesso delle formazioni politiche e sociali interessate ai mezzi di informazione, pubblici e privati.

Quanto alla previsione secondo cui al comitato promotore sono riconosciuti poteri nella discussione parlamentare del progetto, può ricordarsi che il regolamento del Senato prevede la possibilità che la Commissione competente ad esaminare la proposta di iniziativa popolare proceda all'audizione di un rappresentante dei proponenti designato dai primi dieci firmatari del disegno di legge (articolo 74, comma 3 del Regolamento del Senato)<sup>4</sup>.

*Come si è segnalato prima, non sembrerebbe invece attribuito al comitato promotore il potere di promuovere la consultazione popolare, che appare rimessa - dal terzo comma del novellato articolo 71 - a una deliberazione delle Camere.*

Alla legge compete altresì determinare "le modalità relative ai criteri di ammissione dei *referendum* propositivi, effettuata a cura dalla Corte costituzionale, su richiesta del comitato promotore, in data precedente alla raccolta delle adesioni".

Anche in questo caso, come in quello del *referendum* abrogativo, quindi, viene anticipato il giudizio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale a un momento antecedente il raggiungimento del numero di sottoscrizioni richiesto per la legittimità della richiesta di consultazione popolare.

---

<sup>4</sup> Per un recente caso, si veda la seduta della Commissione affari costituzionali del Senato del 10 giugno 2009.

*In questo caso non viene fissato un numero minimo di sottoscrizioni (50.000, per il referendum abrogativo, come si è visto commentando le modifiche proposte all'articolo 75 della Costituzione) per attivare il controllo preventivo della Corte costituzionale. Va peraltro ricordato che sulla proposta di progetto di legge sono state già raccolte 100.000 firme (comma secondo dell'articolo 71 come novellato).*

Le modifiche proposte dal disegno di legge costituzionale n. 1092 sono evidenziate nel testo a fronte che segue.

<b>ARTICOLO 71 DELLA COSTITUZIONE TESTO VIGENTE</b>	<b>ARTICOLO 71 DELLA COSTITUZIONE MODIFICHE PROPOSTE DALL'AS 1092</b>
L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.	L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.
Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.	<p>Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno <b>centomila elettori</b>, di un progetto redatto in articoli.</p> <p><b>Ove le Camere non approvino il progetto di cui al secondo comma entro il termine di diciotto mesi o comunque lo approvino con modifiche che ne tocchino i principi fondamentali, un milione di elettori può richiedere che le Camere deliberino, entro i successivi sei mesi dalla scadenza del medesimo termine, che i principi fondamentali contenuti in tale progetto siano sottoposti a referendum propositivo.</b></p> <p><b>La proposta soggetta a referendum propositivo è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi e se ha partecipato alla votazione un numero di elettori pari ad almeno la metà più uno degli elettori che hanno preso parte alle precedenti consultazioni elettorali per la Camera dei deputati.</b></p> <p><b>Le Camere procedono, entro i sei mesi successivi alla data dello svolgimento del referendum, all'approvazione del progetto di iniziativa popolare o dei progetti che recepiscono i principi</b></p>

ARTICOLO 71 DELLA COSTITUZIONE TESTO VIGENTE	ARTICOLO 71 DELLA COSTITUZIONE MODIFICHE PROPOSTE DALL'AS 1092
	<p>fondamentali approvati con il <i>referendum</i> propositivo.</p> <p>Non è ammesso il <i>referendum</i> propositivo su progetti che comportino modifiche della Costituzione o di leggi costituzionali, di leggi che garantiscano minoranze linguistiche o relative alle materie disciplinate negli articoli 7 e 8. Non è altresì ammesso il <i>referendum</i> propositivo su progetti che contengano norme meramente abrogative o che si riferiscano a più oggetti fra loro non omogenei o che non prevedano la copertura finanziaria degli oneri previsti.</p> <p>Non è comunque ammesso il <i>referendum</i> propositivo su progetti in materia tributaria o che comportino erogazioni finanziarie a vantaggio di determinate categorie di cittadini.</p> <p>La legge determina le modalità di presentazione dei progetti di iniziativa popolare e le modalità di attuazione del <i>referendum</i> propositivo, la disciplina dei poteri del comitato promotore, sia nella discussione parlamentare del progetto sia nell'eventuale procedura referendaria, compresa la fase di enucleazione dei principi da sottoporre a <i>referendum</i> propositivo, e l'accesso delle formazioni politiche e sociali interessate ai mezzi di informazione, pubblici e privati.</p> <p>La legge determina altresì le modalità relative ai criteri di ammissione dei <i>referendum</i> propositivi, effettuata a cura della Corte costituzionale, su richiesta del comitato promotore, in data precedente alla raccolta delle adesioni.</p>

ARTICOLO 75 DELLA COSTITUZIONE TESTO VIGENTE	ARTICOLO 75 DELLA COSTITUZIONE MODIFICHE PROPOSTE DALL'AS 1092
È indetto <i>referendum</i> popolare per deliberare l'abrogazione, <b>totale o parziale</b> , di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.	È indetto <i>referendum</i> popolare <b>abrogativo</b> per deliberare l'abrogazione di una legge o di un atto avente valore di legge <b>ovvero di articoli o di commi degli stessi</b> quando lo richiedano <b>un milione di</b> elettori o <b>dieci</b> Consigli regionali.
Non è ammesso il <i>referendum</i> per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.	<i>Identico</i>
Hanno diritto di partecipare al <i>referendum</i> tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.	<i>Identico</i>
La proposta soggetta a <i>referendum</i> è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.	La proposta soggetta a <i>referendum</i> è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi e se ha partecipato alla votazione <b>un numero di elettori pari ad almeno la metà più uno degli elettori che hanno preso parte alle precedenti consultazioni elettorali per la Camera dei deputati.</b>
<b>La legge determina le modalità di attuazione del <i>referendum</i>.</b>	<b>Spetta alla Corte costituzionale giudicare se le richieste di <i>referendum</i> siano ammissibili. La Corte costituzionale decide con sentenza in seguito al deposito da parte del Comitato promotore di un numero di firme di elettori non inferiore a cinquantamila.</b>



**1.3. A.S. n. 1428 (d'iniziativa del sen. PETERLINI ed altri) *Modifiche agli articoli 70, 71, 73, 74, 75 e 138 della Costituzione, in materia di formazione delle leggi e revisione della Costituzione, introduzione dell'iniziativa legislativa popolare e dell'iniziativa legislativa costituzionale e di democrazia diretta***

Il disegno di legge n. 1428 interviene sia in materia di iniziativa popolare, sia in materia di *referendum*, proponendo una complessiva ridefinizione dello strumento referendario.

In materia di iniziativa popolare si proclama, in primo luogo, sin dall'articolo 70 della Costituzione la titolarità dell'iniziativa legislativa popolare, affermando che la funzione legislativa è esercitata, oltre che collettivamente dalle Camere, anche dai cittadini aventi diritto al voto "ogni volta che una parte del popolo sovrano ne faccia richiesta" (così l'articolo 1). Viene peraltro demandata alla legge sia la definizione del numero di sottoscrizioni richieste per presentare un'iniziativa popolare, sia la determinazione del termine entro cui deve compiersi la loro raccolta, nonché - in generale - le modalità attuative dell'iniziativa popolare. La disciplina di tali ambiti è rimessa alla legge anche con riferimento alle iniziative popolari con le quali si propongano modifiche costituzionali (si veda, in questo senso il quinto e sesto, primo periodo, dell'articolo 138 della Costituzione, nel testo proposto dall'articolo 6 del ddl in commento).

Come anticipato, il disegno di legge propone inoltre una complessiva ridefinizione dello strumento referendario, prevedendo il "*referendum* deliberativo", il "*referendum* confermativo facoltativo", il "*referendum* abrogativo" e il "*referendum* confermativo per le leggi costituzionali. In tutte le votazioni l'esito è positivo se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi (ma per quello deliberativo è prevista una particolarità), senza che sia richiesto alcun *quorum* di partecipazione.

Il *referendum* deliberativo costituisce uno strumento volto a rendere effettivo il potere di iniziativa popolare: si prevede che, ove una iniziativa popolare non venga approvata entro un congruo termine, stabilito dalla legge attuativa, la stessa possa essere sottoposta a *referendum* deliberativo. La richiesta di *referendum* è soggetta al vaglio della Corte Costituzionale, che ne valuta l'ammissibilità decidendo con sentenza, a seguito del deposito di apposita richiesta da parte del comitato promotore, sottoscritta da un numero di elettori non inferiore a 50.000.

Se il Parlamento modifica la proposta di iniziativa popolare o approva un altro disegno di legge in materia, il comitato promotore - composto da un numero di elettori definito dalla legge di attuazione - decide a maggioranza se ritirare il disegno di legge di iniziativa popolare o attivare la votazione popolare deliberativa. In questo ultimo caso, la scelta tra le proposte alternative (quella approvata dal Parlamento e quella di iniziativa popolare) è sottoposta a votazione

referendaria, con la terza opzione - valida in caso di parità tra le due precedenti - di scelta su quale tra le due proposte debba entrare in vigore.

Per la validità del *referendum* deliberativo - come per tutte le altre forme di *referendum* previste dal disegno di legge - non è richiesto un *quorum* di partecipazione; per l'approvazione di un quesito referendario deliberativo si richiede peraltro la maggioranza dei voti validamente espressi, sia nella maggioranza delle regioni, sia a livello nazionale. Va segnalato sin d'ora che tale particolare forma di maggioranza non è invece richiesta per le altre forme di *referendum*.

Analoghe modalità sono previste per il *referendum* deliberativo connesso alla presentazione di iniziative popolari che propongano modifiche alla Costituzione; i commi settimo, ottavo, nono e decimo dell'articolo 138 della Costituzione (come riformulato dall'articolo 6 del disegno di legge n. 1428) ricalcano, in sostanza, la medesima disciplina ora prevista, con particolarità procedurali derivanti dalla natura costituzionale delle iniziative in questione. Il riferimento è alla previa dichiarazione di ammissibilità da parte della Corte costituzionale e alle modalità di approvazione da parte delle Camere, con i particolari *quorum* richiesti per la revisione costituzionale come rideterminati dal disegno di legge in esame (su cui si veda *infra*).

La proposta riformulazione dell'articolo 74 della Costituzione (articolo 4 del ddl) introduce l'istituto del *referendum* confermativo; questo può essere attivato prima dell'entrata in vigore di una legge (che viene conseguentemente sospesa), entro dieci giorni dalla sua approvazione, su richiesta di un numero minimo di cittadini, da definire con legge ordinaria, o di un Consiglio regionale. Il *referendum* sarà indetto qualora sulla richiesta siano raccolte, entro tre mesi dall'approvazione della legge stessa, il numero di sottoscrizioni definito da apposita legge o il sostegno di 5 Consigli regionali.

L'istituto troverebbe applicazione anche nei confronti di atti aventi forza di legge, quindi, tipicamente, anche nei confronti dei decreti legge: il primo comma del novellato articolo 74 fa infatti riferimento ad "atto avente valore di legge"e, nel secondo periodo (*con espressione non perspicua*), alla "approvazione governativa ... dell'atto avente valore di legge".

*Si segnala che la previsione secondo cui l'entrata in vigore dell'atto primario per il quale viene chiesto lo svolgimento del referendum confermativo viene sospesa sembra non coerente con l'operare della decretazione d'urgenza.*

Oggetto di *referendum* confermativo possono essere tutte le leggi, ad eccezione delle sole leggi di bilancio.

*Va qui segnalato che la nuova formulazione dell'articolo 75 della Costituzione proposta dal disegno di legge in commento non ripropone il vigente comma secondo di quella norma costituzionale, ove sono indicate le tipologie di leggi che non possono essere oggetto di referendum.*

La legge oggetto di richiesta di *referendum* confermativo entra in vigore solo se la richiesta stessa non risulti sostenuta dal numero di elettori richiesto dalla legge attuativa, ovvero, in caso di svolgimento della consultazione popolare, quando la maggioranza di voti validamente espressi si esprima a favore della legge stessa.

Il *referendum* abrogativo viene previsto per le leggi dichiarate urgenti dalla Camere, e che quindi sono state promulgate nel termine stabilito dalle leggi medesime.

*Sembra doversi ricondurre quindi tale istituto a quei casi che - per la loro urgenza, appunto - non possano essere sottoposti a referendum consultivo, il quale - come detto - se attivato, sospende l'entrata in vigore della legge stessa.*

Il nuovo articolo 75 prevede infatti che, nei casi in cui le Camere abbiano dichiarato (con deliberazione assunta con la maggioranza assoluta) l'urgenza di una legge, questa sia promulgata nel termine stabilito dalla legge medesima; il *referendum* abrogativo può allora essere promosso - in un momento successivo all'entrata in vigore. Se l'esito è sfavorevole alla legge (*rectius: favorevole all'abrogazione della legge*), essa viene abrogata e non può essere riapprovata nella stessa legislatura.

*Si segnala che il disegno di legge n. 1428 non prevede alcuna norma espressa concernente i requisiti per l'attivazione e la validità del referendum abrogativo, né rinvia esplicitamente a una legge di attuazione.*

Da ultimo, l'articolo 6 del disegno di legge propone una modifica dell'articolo 138 della Costituzione le quali - oltre a disciplinare l'iniziativa popolare e il *referendum* deliberativo in materia costituzionale, su cui si veda *supra* - innalzano al 60 per cento dei componenti di ciascuna Assemblea il *quorum* richiesto nella seconda votazione dei disegni di legge costituzionali (in luogo della maggioranza assoluta attualmente richiesta), demandano alla legge l'indicazione del numero di elettori che possono richiedere il *referendum* confermativo per le revisioni costituzionali stesse e innalzano a tre quarti dei componenti di ciascuna Camera (anziché i due terzi) il *quorum* della seconda votazione in presenza del quale non si dà luogo al *referendum* stesso.

Le proposte di revisione costituzionale che riguardino i principi fondamentali della Costituzione, i diritti umani sanciti dalle fonti internazionali, le libertà e i diritti dei cittadini di cui alla prima parte della Costituzione, nonché le garanzie disposte nella seconda parte della Costituzione stessa, sono sottoposti a particolari limitazioni, a presidio delle quali è posta la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi entro novanta giorni dalla prima approvazione in entrambe le Camere.

**1.4. A.S. n. 1625 (d'iniziativa della sen. Donatella PORETTI)**  
***Modifiche al quarto comma dell'articolo 75 della Costituzione, in materia di referendum abrogativo***

Il disegno di legge costituzionale n. 1625 propone una sola modifica all'articolo 75 della Costituzione, prevedendo l'abolizione del *quorum*; la relazione introduttiva, nel dar ampiamente conto delle motivazioni della proposta, annuncia la presentazione di altra iniziativa ordinaria, destinata a modificare la legge attuativa della norma costituzionale, ossia la legge n. 352 del 1970.

La modifica proposta dal disegno di legge costituzionale n. 1625 è evidenziata nel testo a fronte che segue.

ARTICOLO 75 DELLA COSTITUZIONE TESTO VIGENTE	ARTICOLO 75 DELLA COSTITUZIONE MODIFICHE PROPOSTE DALL'AS 1625
È indetto <i>referendum</i> popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.	<i>Identico</i>
Non è ammesso il <i>referendum</i> per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.	<i>Identico</i>
Hanno diritto di partecipare al <i>referendum</i> tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.	<i>Identico</i>
La proposta soggetta a <i>referendum</i> è approvata <b>se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto</b> , e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.	La proposta soggetta a <i>referendum</i> è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.
La legge determina le modalità di attuazione del <i>referendum</i> .	<i>Identico</i>

**1.5. A.S. 1624 (d'iniziativa della sen. Donatella PORETTI) *Modifiche alla legge 25 maggio 1970, n. 352, recante norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo***

Il disegno di legge n. 1624 propone modifiche alla legge ordinaria che disciplina il *referendum* abrogativo. Si prevede che il giudizio di ammissibilità dei quesiti referendari da parte della Corte costituzionale sia anticipato a una fase antecedente la raccolta delle 500.000 sottoscrizioni richieste dalla Costituzione: alla Corte, infatti, i quesiti sarebbero sottoposti previa raccolta di 5.000 firme (pari all'1% di quelle complessivamente necessarie); la richiesta di *referendum* (disciplinata dall'articolo 4 della legge n. 352) deve essere depositata presso la Corte di cassazione dal comitato promotore.

La modifica all'articolo 7 della legge n. 352 che così dispone, espunge dal testo vigente il riferimento alla possibilità che i promotori siano iscritti nell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero: *si dovrebbe pertanto intendere che del comitato promotore possano far parte solo cittadini residenti sul territorio nazionale, ossia iscritti nelle liste elettorali di un comune.*

Lo scrutinio sull'ammissibilità dei *referendum* da parte della Corte costituzionale è disciplinato *ex novo* dall'articolo 26-*bis* che il ddl in commento inserisce nella legge n. 352; corrispondentemente, si provvede ad abrogare l'articolo 33 della legge medesima, che attualmente disciplina tale fase procedurale.

Si prevede che l'Ufficio centrale dei *referendum* presso la Corte di cassazione trasmetta le richieste - sostenute, come detto, da 5.000 sottoscrizioni - alla Corte costituzionale il giorno stesso della pubblicazione delle medesime in Gazzetta Ufficiale (articolo 26-*bis*, primo comma); quest'ultima si pronuncia, con ordinanza, entro i successivi tre mesi e trasmette non oltre i medesimi tre mesi la relativa ordinanza al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché, entro il medesimo termine, ai promotori della raccolta delle firme, oppure ai delegati dei cinque consigli regionali (articolo 26-*bis*, secondo comma). L'ordinanza che dichiara la legittimità della richiesta di *referendum* è condizione per procedere con la raccolta delle 500.000 firme o per l'approvazione da parte dei cinque Consigli regionali (articolo 26-*bis*, primo comma).

Completata la raccolta delle firme (o acquisite le deliberazioni dei cinque Consigli regionali) l'Ufficio centrale costituito presso la Corte di cassazione esamina tutte le richieste depositate, allo scopo di accertare che esse siano conformi alle norme di legge; viene mantenuta la scadenza prevista dalla legge vigente, fissata al 30 settembre.

Il disegno di legge nel confermare tali aspetti del ruolo della Corte di cassazione, propone la soppressione dall'articolo 32, secondo comma, dell'inciso che esclude dall'ambito di operatività della Corte di cassazione la cognizione dell'ammissibilità, ai sensi del secondo comma dell'articolo 75 della

Costituzione, la cui decisione è demandata dall'articolo 33 della legge n. 352 nel testo vigente alla Corte costituzionale.

*Tale soppressione potrebbe conseguire all'anticipazione del giudizio sull'ammissibilità dei referendum da parte della Corte costituzionale rispetto all'esame degli stessi da parte della Cassazione: l'inciso sarebbe pertanto superfluo, in quanto il giudizio della Cassazione interverrebbe solo su richieste di referendum già giudicate ammissibili dalla Corte costituzionale.*

*La novella all'articolo 32, unitamente alla prevista abrogazione dell'articolo 33 della legge n. 352, non dovrebbe invece poter essere intesa a comprendere nell'ambito di competenza della Corte di cassazione la cognizione dell'ammissibilità delle richieste di referendum, ai sensi del secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione, poiché a siffatta interpretazione osterebbe quanto disposto con norma di rango superiore, dall'articolo 2 della legge costituzionale n. 1 del 1953, che espressamente attribuisce alla Corte costituzionale tale compito.*

L'articolo 2 richiamato recita: "Spetta alla Corte costituzionale giudicare se le richieste di *referendum* abrogativo presentate a norma dell'art. 75 della Costituzione siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso.

Le modalità di tale giudizio saranno stabilite dalla legge che disciplinerà lo svolgimento del *referendum* popolare."

Il disegno di legge modifica, infine, l'articolo 34, primo comma della legge n. 352, riferendo al ricevimento dell'ordinanza della Cassazione e non più a quella della Corte costituzionale, che - come si è detto - viene anticipata nel procedimento referendario, il momento a partire dal quale si procede con l'indizione del *referendum*; si ricorda che il termine per l'ordinanza della cassazione resta confermato dal ddl in esame al 30 settembre.

Le modifiche proposte dall'AS 1624 alla legge n. 352 sono evidenziate nel testo a fronte che segue.

<b>LEGGE 25 MAGGIO 1970, N. 352 TESTO VIGENTE</b>	<b>LEGGE 25 MAGGIO 1970, N. 352 MODIFICHE PROPOSTE DALL'AS 1624</b>
Articolo 7, primo comma	Articolo 7, primo comma
Al fine di raccogliere le firme necessarie a promuovere da almeno 500.000 elettori la richiesta prevista dall'articolo 4, i promotori della raccolta, in numero non inferiore a dieci, devono presentarsi, muniti di certificati comprovanti la loro iscrizione nelle liste elettorali di un comune della Repubblica <b>o nell'elenco dei</b>	Al fine di raccogliere le firme necessarie a promuovere da almeno 500.000 elettori la richiesta prevista dall'articolo 4, i promotori della raccolta, in numero non inferiore a dieci, devono presentarsi, muniti di certificati comprovanti la loro iscrizione nelle liste elettorali di un comune della Repubblica, <b>nonché di</b>

<b>LEGGE 25 MAGGIO 1970, N. 352 TESTO VIGENTE</b>	<b>LEGGE 25 MAGGIO 1970, N. 352 MODIFICHE PROPOSTE DALL'AS 1624</b>
cittadini italiani residenti all'estero di cui alla legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero, alla cancelleria della Corte di cassazione, che ne dà atto con verbale, copia del quale viene rilasciata ai promotori.	almeno 5.000 firme di elettori, autenticate e munite di certificato comprovante la loro iscrizione nelle liste elettorali di un comune della Repubblica, alla cancelleria della Corte di cassazione, che ne dà atto con verbale, copia del quale viene rilasciata ai promotori.
	<b>Articolo 26-bis</b>
	<p><b>Per la raccolta delle 500.000 firme necessarie alla richiesta di <i>referendum</i>, o perché almeno cinque consigli regionali che intendano promuovere richiesta di <i>referendum</i> possano procedere all'approvazione, è necessaria un'ordinanza della Corte costituzionale che stabilisca la legittimità delle richieste. A tal fine l'Ufficio centrale dei <i>referendum</i> presso la Corte di cassazione trasmette le richieste alla Corte costituzionale, il giorno stesso della pubblicazione delle medesime in Gazzetta Ufficiale.</b></p> <p><b>La Corte costituzionale, entro tre mesi dalla trasmissione delle richieste, si deve pronunciare e trasmettere non oltre i medesimi tre mesi la relativa ordinanza al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri. L'ordinanza deve essere notificata a mezzo di ufficiale giudiziario, entro il medesimo termine, ai promotori della raccolta delle firme, oppure ai delegati dei cinque consigli regionali.</b></p>
Articolo 32, secondo comma	Articolo 32, secondo comma
Alla scadenza del 30 settembre l'Ufficio centrale costituito presso la Corte di cassazione a norma dell'articolo 12 esamina tutte le richieste depositate, allo scopo di accertare che esse siano conformi	Alla scadenza del 30 settembre l'Ufficio centrale costituito presso la Corte di cassazione a norma dell'articolo 12 esamina tutte le richieste depositate, allo scopo di accertare che esse siano conformi

LEGGE 25 MAGGIO 1970, N. 352 TESTO VIGENTE	LEGGE 25 MAGGIO 1970, N. 352 MODIFICHE PROPOSTE DALL'AS 1624
alle norme di legge, esclusa la cognizione dell'ammissibilità, ai sensi del secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione, la cui decisione è demandata dall'articolo 33 della presente legge alla Corte costituzionale.	alle norme di legge.
Articolo 33	Articolo 33
<p><b>Il presidente della Corte costituzionale, ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale che dichiara la legittimità di una o più richieste di referendum, fissa il giorno della deliberazione in camera di consiglio non oltre il 20 gennaio dell'anno successivo a quello in cui la predetta ordinanza è stata pronunciata, e nomina il giudice relatore.</b></p> <p><b>Della fissazione del giorno della deliberazione è data comunicazione di ufficio ai delegati o presentatori e al Presidente del Consiglio dei Ministri.</b></p> <p><b>Non oltre tre giorni prima della data fissata per la deliberazione, i delegati e i presentatori e il Governo possono depositare alla Corte memorie sulla legittimità costituzionale delle richieste di referendum.</b></p> <p><b>La Corte costituzionale, a norma dell'articolo 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, decide con sentenza da pubblicarsi entro il 10 febbraio, quali tra le richieste siano ammesse e quali respinte, perché contrarie al disposto del secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione.</b></p> <p><b>Della sentenza è data di ufficio comunicazione al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle due Camere, al Presidente del Consiglio dei</b></p>	<i>Abrogato</i>



LEGGE 25 MAGGIO 1970, N. 352 TESTO VIGENTE	LEGGE 25 MAGGIO 1970, N. 352 MODIFICHE PROPOSTE DALL'AS 1624
<p>Ministri, all'Ufficio centrale per il <i>referendum</i> costituito presso la Corte di cassazione, nonché ai delegati o ai presentatori, entro cinque giorni dalla pubblicazione della sentenza stessa. Entro lo stesso termine il dispositivo della sentenza è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.</p>	
<p>Articolo 34, primo comma</p>	<p>Articolo 34, primo comma</p>
<p>Ricevuta comunicazione della sentenza della Corte costituzionale, il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, indice con decreto il <i>referendum</i>, fissando la data di convocazione degli elettori in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno.</p>	<p>Ricevuta comunicazione <b>dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il <i>referendum</i> costituito presso la Corte di cassazione</b>, il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, indice con decreto il <i>referendum</i>, fissando la data di convocazione degli elettori in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno.</p>

## 2. LA PROCEDURA PER LO SVOLGIMENTO DI *REFERENDUM* ABROGATIVI

Si ricorda che, riguardo alla procedura relativa alla raccolta delle firme per la presentazione di una richiesta di *referendum*, la legge 25 maggio 1970, n. 352<sup>5</sup> prescrive (articoli 7 e 8 e 27):

- a) al fine di raccogliere le firme necessarie a promuovere da almeno 500.000 elettori la richiesta, i promotori della raccolta, in numero non inferiore a dieci, devono presentarsi, muniti di certificati comprovanti la loro iscrizione nelle liste elettorali di un comune della Repubblica o nell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero di cui alla legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero, alla cancelleria della Corte di cassazione, che ne dà atto con verbale, copia del quale viene rilasciata ai promotori;
- b) di ciascuna iniziativa riguardante la raccolta delle firme deve essere dato annuncio il giorno successivo nella Gazzetta Ufficiale;
- c) successivamente alla pubblicazione dell'annuncio i fogli necessari per la raccolta delle firme devono essere presentati a cura dei promotori, o di qualsiasi elettore, alle segreterie comunali o alle cancellerie degli uffici giudiziari. Il funzionario preposto agli uffici suddetti appone ai fogli il bollo dell'ufficio, la data e la propria firma e li restituisce ai presentatori entro due giorni dalla presentazione.
- d) nei fogli per la raccolta delle firme sono indicati i termini del quesito, e la legge o l'atto avente forza di legge dei quali si propone l'abrogazione; qualora si richieda un'abrogazione parziale, deve essere l'indicato il numero nonché il testo integrale dell'articolo o degli articoli ed eventualmente del comma di cui si propone l'abrogazione. Successivamente alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del quesito, i fogli devono essere presentati alle segreterie comunali o alle cancellerie degli uffici giudiziari ai fini dell'apposizione del bollo dell'ufficio e delle altre indicazioni richieste.
- e) la richiesta di *referendum* viene effettuata con la firma da parte degli elettori dei fogli. Accanto alle firme debbono essere indicati per esteso il nome, cognome, luogo e data di nascita del sottoscrittore e il comune nelle cui liste elettorali questi è iscritto ovvero, per i cittadini italiani residenti all'estero, la loro iscrizione nelle liste elettorali dell'anagrafe unica dei cittadini italiani residenti all'estero. Le firme stesse debbono essere autenticate da un notaio o da un giudice di pace o da un cancelliere della pretura, del tribunale o della Corte di appello nella cui circoscrizione è compreso il comune dove è iscritto, nelle liste elettorali, l'elettore la cui firma è autenticata, ovvero dal giudice conciliatore, o dal segretario di detto comune. Per i cittadini elettori residenti all'estero l'autenticazione è fatta dal console d'Italia competente. L'autenticazione deve recare

---

<sup>5</sup> Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo.

l'indicazione della data in cui avviene e può essere anche collettiva, foglio per foglio; in questo caso, oltre alla data, deve indicare il numero di firme contenute nel foglio.

- f) alla richiesta di *referendum* debbono essere allegati i certificati, anche collettivi, dei sindaci dei singoli comuni, ai quali appartengono i sottoscrittori, che ne attestano la iscrizione nelle liste elettorali dei comuni medesimi ovvero, per i cittadini italiani residenti all'estero, la loro iscrizione nell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero di cui alla legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero. I sindaci debbono rilasciare tali certificati entro 48 ore dalla relativa richiesta.

Per quanto riguarda la procedura e in particolare i termini temporali successivi alla raccolta delle firme e le preclusioni allo svolgimento di *referendum* abrogativi, la legge n. 352 (articoli da 27 a 40) dispone quanto segue:

1. il deposito presso la cancelleria della Corte di Cassazione di tutti i fogli contenenti le firme e dei certificati elettorali dei sottoscrittori deve essere effettuato entro tre mesi dalla data del timbro apposto sui fogli medesimi. Tale deposito deve essere effettuato da almeno tre dei promotori, i quali dichiarano al cancelliere il numero delle firme che appoggiano la richiesta;
2. nel caso di richiesta da parte di non meno di cinque Consigli regionali, la richiesta stessa deve contenere, oltre al quesito e all'indicazione delle disposizioni di legge delle quali si propone la abrogazione ai sensi del predetto articolo, l'indicazione dei Consigli regionali che abbiano deliberato di presentarla, della data della rispettiva deliberazione, che non deve essere anteriore di oltre quattro mesi alla presentazione, e dei delegati di ciascun consiglio, uno effettivo e uno supplente; deve essere sottoscritta dai delegati, e deve essere corredata da copia di dette deliberazioni, sottoscritta dal presidente di ciascun consiglio;
3. la richiesta di *referendum* non può essere depositata nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione di una delle Camere medesime (v. punto 12 per il caso di scioglimento anticipato);
4. salva la preclusione di cui sopra, le richieste di *referendum* devono essere depositate in ciascun anno dal 1° gennaio al 30 settembre;
5. l'Ufficio centrale, costituito presso la Corte di Cassazione, esamina alla scadenza del 30 settembre tutte le richieste depositate, allo scopo di accertare che esse siano conformi alle norme di legge, esclusa la valutazione dell'ammissibilità, ai sensi del secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione, la cui decisione è demandata alla Corte costituzionale;
6. l'Ufficio centrale rileva, con ordinanza, entro il 31 ottobre le eventuali irregolarità delle singole richieste, assegnando ai delegati o presentatori un termine, la cui scadenza non può essere successiva al 20 novembre per la

- sanatoria, se consentita, delle irregolarità predette e per la presentazione di memorie intese a contestarne l'esistenza;
7. la notifica dell'ordinanza ai delegati o presentatori deve essere effettuata entro 5 giorni, ai presentatori della richiesta dei 500 mila elettori, oppure ai delegati dei cinque consigli regionali. Entro il termine fissato nell'ordinanza i rappresentanti dei partiti, dei gruppi politici e dei promotori del *referendum*, che siano stati eventualmente designati a norma dell'articolo 19, hanno facoltà di presentare per iscritto le loro deduzioni;
  8. sulla legittimità di tutte le richieste depositate – provvedendo alla concentrazione di quelle tra esse che rivelano uniformità o analogia di materia e mantenendo distinte le altre, che non presentano tali caratteri – decide l'Ufficio centrale con ordinanza definitiva, successivamente alla scadenza del termine fissato ed entro il 15 dicembre;
  9. il presidente della Corte costituzionale, ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale che dichiara la legittimità di una o più richieste di *referendum*, fissa il giorno della deliberazione in camera di consiglio non oltre il 20 gennaio dell'anno successivo a quello in cui la predetta ordinanza è stata pronunciata, e nomina il giudice relatore. Della fissazione del giorno della deliberazione è data comunicazione di ufficio ai delegati o presentatori e al Presidente del Consiglio dei Ministri (articolo 33). I delegati, i presentatori e il Governo possono depositare alla Corte memorie sulla legittimità costituzionale delle richieste di *referendum* non oltre 3 giorni prima della data fissata per la deliberazione;
  10. sull'ammissibilità del *referendum* la Corte costituzionale, a norma dell'articolo 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, decide con sentenza da pubblicarsi entro il 10 febbraio. Della sentenza è data d'ufficio comunicazione al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle due Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, all'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione, nonché ai delegati o ai presentatori, entro cinque giorni dalla pubblicazione della sentenza stessa. Entro lo stesso termine il dispositivo della sentenza è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica;
  11. ricevuta la comunicazione della sentenza della Corte costituzionale, il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, indice con decreto il *referendum*, fissando la data di convocazione degli elettori in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno<sup>6</sup>.
  12. nel caso di anticipato scioglimento delle Camere o di una di esse, il *referendum* già indetto si intende automaticamente sospeso all'atto della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto del Presidente della

---

<sup>6</sup> La Corte costituzionale, nell'ordinanza n. 131 del 1997, ha rilevato che “l'individuazione di un rigido e ristretto arco temporale, entro il quale deve essere tenuta la votazione, rivela che la valutazione dei possibili interessi coinvolti è stata effettuata dal legislatore, secondo la disciplina, di per sé non irragionevole, dettata dalla legge n. 352 del 1970 in un contesto procedimentale con puntuali scansioni temporali”.

Repubblica di indizione dei comizi elettorali per la elezione delle nuove Camere o di una di esse. I termini del procedimento per il *referendum* riprendono a decorrere a datare dal 365° giorno successivo alla data della elezione.

13. qualora il risultato del *referendum* sia favorevole all'abrogazione di una legge, o di un atto avente forza di legge, o di singole disposizioni di essi, il Presidente della Repubblica, con proprio decreto, dichiara l'avvenuta abrogazione della legge, o dell'atto avente forza di legge, o delle disposizioni suddette. Il decreto è pubblicato immediatamente nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e inserito nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana;
14. l'abrogazione ha effetto a decorrere dal giorno successivo a quello della pubblicazione del decreto nella Gazzetta Ufficiale. Il Presidente della Repubblica, nel decreto stesso e su proposta del Ministro interessato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, può ritardare l'entrata in vigore della abrogazione per un termine non superiore a 60 giorni dalla data della pubblicazione.
15. nel caso il risultato del *referendum* sia contrario all'abrogazione di una legge, o di un atto avente forza di legge, o di singole disposizioni di essi, ne è data notizia e non può proporsi richiesta di *referendum* per l'abrogazione della medesima legge, o atto avente forza di legge, o delle disposizioni suddette, fermo il disposto dell'articolo 31, prima che siano trascorsi 5 anni;
16. ove prima della data dello svolgimento del *referendum*, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il *referendum* si riferisce, siano stati abrogati, l'Ufficio centrale per il *referendum* dichiara che le operazioni relative non hanno più corso<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> La Corte costituzionale, con sentenza 16-17 maggio 1978, n. 68 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale disposizione limitatamente alla parte in cui non prevede che se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il *referendum* venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il *referendum* si effettui sulle nuove disposizioni legislative.

### 3. I RISULTATI DEI REFERENDUM DAL 1946 AL 2009

Fonte: Ministero dell'Interno ([http://referendum2009.interno.it/retro\\_ref.htm](http://referendum2009.interno.it/retro_ref.htm))

	% Votanti	% SI	% NO
<b>21 e 22 giugno 2009</b>			
1 - Camera dei deputati: Abrogazione della possibilità di collegamento tra liste e di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste	23,3	77,6	22,4
2 - Senato della Repubblica: Abrogazione della possibilità di collegamento tra liste e di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste	23,3	77,7	22,3
3 - Camera dei deputati: Abrogazione della possibilità per uno stesso candidato di presentare la propria candidatura in più di una circoscrizione	23,8	87,0	13,00
<b>25 e 26 giugno 2006 (Costituzionale)</b>			
Approvazione legge di modifica alla parte II della Costituzione	52,5	38,7	61,3
<b>12 e 13 giugno 2005</b>			
1 - Procreazione assistita: Limiti alla ricerca clinica e sperimentale sugli embrioni	25,7	88,0	12,0
2 - Procreazione assistita: Norme sui limiti all'accesso	25,7	88,8	11,2
3 - Procreazione assistita: Norme su finalità, diritti soggetti coinvolti e limiti all'accesso	25,7	87,7	12,3
4 - Procreazione assistita: Divieto di fecondazione eterologa	25,6	77,4	22,6
<b>15 giugno 2003</b>			
1 - Reintegrazione dei lavoratori	25,5	86,7	13,3
2 - Servitù coattiva	25,6	85,6	14,4
<b>7 ottobre 2001 (Costituzionale)</b>			
Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione	34,1	64,2	35,8

	% Votanti	% SI	% NO
<b>21 maggio 2000</b>			
1 - Rimborso spese per consultazioni elettorali e referendarie	32,2	71,1	28,9
2 - Abolizioni voto proporzionale Camera dei Deputati	32,4	82,0	18,0
3 - Elezione del Consiglio Superiore della Magistratura	31,9	70,6	29,4
4 - Ordinamento giudiziario	32,0	69,0	31,0
5 - Incarichi extragiudiziari dei Magistrati	32,0	75,2	24,8
6 - Licenziamenti	32,5	33,4	66,6
7 - Trattenute associative e sindacali tramite gli enti previdenziali	32,2	61,8	38,2
<b>18 aprile 1999</b>			
Abolizione voto proporzionale Camera	49,6	91,5	8,5
<b>15 giugno 1997</b>			
1 - Privatizzazione	30,2	74,1	25,9
2 - Obiezione di coscienza	30,3	71,7	28,3
3 - Caccia	30,2	80,9	19,1
4 - Carriere dei Magistrati	30,2	83,6	16,4
5 - Ordine dei Giornalisti	30,0	65,5	34,5
6 - Incarichi extragiudiziari dei Magistrati	30,2	85,6	14,4
8 - Soppressione del Ministero per le politiche agricole	30,1	66,9	33,1
<b>11 giugno 1995</b>			
1 - Rappresentanze sindacali (richiesta massimale)	57,2	50,0	50,0
2 - Rappresentanze sindacali (richiesta minimale)	57,2	62,1	37,9
3 - Pubblico impiego	57,4	64,7	35,3
4 - Soggiorno cautelare	57,2	63,7	36,3
5 - Privatizzazione RAI	57,4	54,9	45,1

	% Votanti	% SI	% NO
6 - Autorizzazioni al commercio	57,2	35,6	64,4
7 - Trattenute contributi sindacali	57,3	56,2	43,8
8 - Legge elettorale (comuni)	57,4	49,4	50,6
9 - Orari esercizi commerciali	57,3	37,4	62,6
10 - Concessioni TV nazionali	58,1	43,1	56,9
11 - Interruzioni pubblicitarie	58,1	44,3	55,7
12 - Raccolta pubblicità TV	58,1	43,6	56,4
<b>18 aprile 1993</b>			
1 - Competenze USL	76,8	82,6	17,4
2 - Stupefacenti sostanze psicotrope	77,0	55,4	44,6
3 - Finanziamento pubblico ai partiti	77,0	90,3	9,7
4 - Casse Risparmio Monti Pietà	76,9	89,8	10,2
5 - Ministero delle Partecipazioni Statali	76,9	90,1	9,9
8 - Elezione Senato della Repubblica	77,0	82,7	17,3
9 - Ministero Agricoltura e Foreste	76,9	70,2	29,8
10 - Ministero Turismo e Spettacolo	76,9	82,3	17,7
<b>9 giugno 1991</b>			
Riduzione preferenze Camera dei Deputati	62,5	95,6	4,4
<b>3 giugno 1990</b>			
2 - Disciplina della caccia	43,4	92,2	7,8
3 - Accesso dei cacciatori ai fondi privati	42,9	92,3	7,7
4 - Uso dei pesticidi	43,1	93,5	6,5
<b>18 giugno 1989 (Consultivo)</b>			
Conferimento del mandato costituente al Parlam. Europeo	80,7	88,0	12,0
<b>8 novembre 1987</b>			
1 - Responsabilità civile del Giudice	65,1	80,2	19,8
2 - Commissione Inquirente	65,1	85,0	15,0
3 - Localizz. Centrali nucleari	65,1	80,6	19,4



	<b>% Votanti</b>	<b>% SI</b>	<b>% NO</b>
4 - Contributi Enti Locali	65,1	79,7	20,3
5 - Divieto partecipazione ENEL	65,1	71,9	28,1
<b>9 giugno 1985</b>			
Indennità di contingenza	77,9	45,7	54,3
<b>17 maggio 1981</b>			
1 - Ordine pubblico	79,4	14,9	85,1
2 - Ergastolo	79,4	22,6	77,4
3 - Porto d'armi	79,4	14,1	85,9
4 - Interruzione gravidanza (proposta radicale)	79,4	11,6	88,4
5 - Interruzione gravidanza (proposta Mov. per la vita)	79,4	32,0	68,0
<b>11 giugno 1978</b>			
1 - Ordine pubblico	81,2	23,5	76,5
2 - Finanziamento pubblico dei partiti	81,2	43,6	56,4
<b>12 maggio 1974</b>			
Scioglimento del matrimonio	87,7	40,7	59,3
<b>2 giugno 1946 (Istituzionale)</b>			
Repubblica o Monarchia	89,1	54,3	45,7

#### **4. I DISEGNI DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE**

Sono di seguito riportati i dati relativi alle proposte di iniziativa popolare presentate con l'indicazione - per ciascuna legislatura - di quante abbiano concluso il loro *iter* parlamentare.

##### **I LEGISLATURA**

nessuno

##### **II LEGISLATURA**

SENATO: 1

##### **III LEGISLATURA**

SENATO: 4 (di cui 1 approvato: **Legge n. 1679 del 25 novembre 1962**, "Provvedimenti per il credito alla cooperazione")

##### **IV LEGISLATURA**

SENATO: 7 (di cui uno viene assorbito dall'Atto Senato 2832, di iniziativa Ministero della Difesa - Atto Camera 4998: **Legge n. 263 del 18 marzo 1968**, "Riconoscimento in favore dei partecipanti alla guerra 1914-18 e alle guerre precedenti")

##### **V LEGISLATURA**

SENATO: 2

CAMERA: 3

##### **VI LEGISLATURA**

SENATO: 4

CAMERA: 4

##### **VII LEGISLATURA**

SENATO: 5

CAMERA: 10

## VIII LEGISLATURA

SENATO: **3**, a cui si aggiunge un disegno di legge derivante da stralcio (di cui 1 approvato in testo unificato: **Legge n. 184 del 4 maggio 1983**, "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori")

CAMERA: **17**

## IX LEGISLATURA

SENATO: **4** (di cui 1 **costituzionale**)

CAMERA: **21** (di cui 1 **costituzionale**; 2 sono assorbiti dall'Atto Camera 2155: **Legge n. 73 dell'8 marzo 1988**, "Realizzazione di programmi integrati plurisettoriali in una o più aree sottosviluppate caratterizzate da emergenza endemica e da alti tassi di mortalità"; 1 approvato in testo unificato e divenuto **Legge n. 190 del 13 maggio 1985**, "Riconoscimento giuridico dei quadri intermedi")

## X LEGISLATURA

SENATO: **4** (di cui 1 assorbito: **Legge n. 117 del 13 aprile 1988**, "Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati")

CAMERA: **22** (di cui 1 approvato in testo unificato: **Legge n. 544 del 29 dicembre 1988**, "Elevazione dei livelli dei trattamenti sociali e miglioramenti delle pensioni"; 1 assorbito dall'Atto Camera 3414: **Legge n. 122 del 24 marzo 1989**, "Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale per le aree urbane maggiormente popolate, nonché modificazioni di alcune norme del testo unico sulla disciplina della circolazione stradale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393"; 2 assorbiti dall'Atto Camera 4710: **Legge n. 223 del 6 agosto 1990**, "Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato" e 1 approvato in un testo unificato: **Legge n. 157 dell'11 febbraio 1992**, "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio")

## XI LEGISLATURA

SENATO: **2**

CAMERA: **19** (di cui 1 **costituzionale**; 2 approvati in testo unificato: **Legge n. 277 del 4 agosto 1993**, "Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati")

## **XII LEGISLATURA**

SENATO: **3**, a cui si aggiunge un disegno di legge derivante da stralcio

CAMERA: **12**

## **XIII LEGISLATURA**

SENATO: **6** (di cui **2 costituzionali**; 1 assorbito: **Legge n. 328 del 8 novembre 2000**, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"; 1 approvato in testo unificato: **Legge n. 91 del 1 aprile 1999**, "Disposizioni in materia di prelievi e di trapianti di organi e di tessuti")

CAMERA: **24**, a cui si aggiungono due disegni di legge derivanti da stralcio (di cui **1 costituzionale**; 1 assorbito: **Legge n. 212 del 27 luglio 2000**, "Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente"; 1 stralciato approvato in un testo unificato: **Legge n. 431 del 9 dicembre 1998**, "Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo" e 2 approvati in testo unificato: **Legge n. 30 del 10 febbraio 2000**, "Legge-quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione"; **Legge n. 91 del 1 aprile 1999**, "Disposizioni in materia di prelievi e di trapianti di organi e di tessuti")

## **XIV LEGISLATURA**

SENATO: **5** (di cui **2 costituzionali**; 1 assorbito: **Legge n. 270 del 21 dicembre 2005**, "Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica")

CAMERA: **29** (di cui **1 costituzionale**; 1 assorbito: **Legge n. 239 del 23 agosto 2004**, "Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia"; 2 assorbiti: **Legge n. 189 del 30 luglio 2002**, "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo")

## **XV LEGISLATURA**

SENATO: **4**

CAMERA: **16**

## **XVI LEGISLATURA** (al 26 giugno 2009)

SENATO: **5**

CAMERA: **7**

## **DOTTRINA**



VEZIO CRISAFULLI

LIVIO PALADIN

FONDATORI DELL'OPERA

SERGIO BARTOLE

*Ordinario dell'Università  
di Trieste*

ROBERTO BIN

*Ordinario dell'Università  
di Ferrara*

# COMMENTARIO BREVE ALLA COSTITUZIONE

*Con la collaborazione di:*

ANDREA AMBROSI  
ADRIANA APOSTOLI  
FILIPPO BENELLI  
MICHELE BELLETTI  
CHIARA BERGONZINI  
FRANCESCA BIONDI  
CHIARA BOLOGNA  
QUIRINO CAMERLENGO  
LEOPOLDO COEN  
ANGELA COSSIRI  
MARCO CUNIBERTI  
ROSELLA DI CESARE  
GIOVANNI DI COSIMO  
FLAVIA DIMORA  
GIAN PAOLO DOLSO  
FEDERICO FURLAN

FEDERICO GAMBINI  
MITJA GIALUZ  
MARCO GIAMPIERETTI  
DIMITRI GIROTTO  
TOMMASO F. GIUPPONI  
ANDREA GUAZZAROTTI  
MICHELE MAGRINI  
CESARE MAINARDIS  
MAURIZIO MALO  
ENRICO MARELLO  
LUDOVICO MAZZAROLI  
DAVIDE MONEGO  
CARLO PADULA  
PAOLO PITTARO  
CHIARA TRIPODINA  
GIULIO ENEA VIGEVANI

2<sup>a</sup> edizione



CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI

2008





**71** *L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.*

*Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.*

**SOMMARIO:** I. Pluralità dei titolari dell'iniziativa legislativa e parità formale tra gli stessi. - II. Diritto di iniziativa legislativa e forma di governo. - III. Effetti dell'iniziativa legislativa. - IV. Ritiro, decadenza e *repêchage* delle proposte di legge. - V. Iniziativa governativa e casi di iniziativa riservata al Governo. - VI. Iniziativa parlamentare. - VII. Iniziativa popolare - VIII. Altri titolari dell'iniziativa legislativa previsti dalla Costituzione.

**I. Pluralità dei titolari dell'iniziativa legislativa e parità formale tra gli stessi.** ■ Da una prima lettura della norma con la quale la Costituzione disciplina l'esercizio dell'iniziativa per la formazione delle leggi si ricava immediatamente l'impressione che la scelta del legislatore costituente, nel discostarsi da schemi e modelli tradizionali, sia stata quella di «ampliare i centri titolari di potere politico» (così CUOCOLO, *Iniziativa legislativa, Enc. D.*, 622), così realizzando una «tendenza diffusa della potestà di iniziativa legislativa» (CERVATI, *Art. 71, Comm. Branca*, 61). Vi è, del resto, corrispondenza tra l'estensione di questa prerogativa e la dislocazione della funzione di indirizzo politico in un ordinamento che ha progressivamente assunto un carattere «poliarchico» (ORRÙ, *Art. 71, Comm. Utet*, 1360), senza contare che la norma lascia spazio a successive attribuzioni del diritto di iniziativa legislativa, e che già in Costituzione il potere di presentare proposte di legge è riconosciuto anche in favore dei consigli regionali e del CNEL. ■ Il combinato disposto degli articoli 71 e seguenti, ed in particolare la previsione di cui al co. 1 dell'art. 72 (al cui commento si rinvia) non consentono di differenziare, quanto agli effetti, l'iniziativa legislativa a seconda del soggetto che la propone: l'iniziativa, in ogni caso, si configura quale strumento di attivazione del procedimento di formazione delle leggi, nel rispetto del principio di parità formale di tutti i disegni di legge. Conseguentemente, taluni limiti alla presentazione di disegni di legge, contenuti nei regolamenti parlamentari, trovano applicazione quale che sia l'origine dell'iniziativa legislativa: il riferimento è soprattutto agli articoli 72 R.C. e 76 R.S., che vietano la presentazione di progetti di legge sostanzialmente riproduttivi di iniziative legislative respinte nei sei mesi precedenti (cfr. MANZELLA, *Il Parlamento*, 2003, 311). È dunque da escludere la compatibilità con il vigente assetto costituzionale di iniziative legislative «privilegiate»; ciò non toglie, che diversa possa essere la sorte delle iniziative proposte a seconda del soggetto che ha esercitato tale prerogativa, ferma restando l'identica rile-

vanza giuridica di ogni iniziativa (CERVATI, *op. cit.*, 66; CUOCOLO, *op. cit.*, 621).

**II. Diritto di iniziativa legislativa e forma di governo.** ■ Diffusa è la sensazione che la titolarità del diritto di iniziativa legislativa si trovi in rapporto di correlazione con la forma di governo che connota un determinato ordinamento costituzionale, anche se non sono sempre chiari i termini e gli sviluppi di questo rapporto. Ad un livello generale di analisi, quanto sopra osservato circa la moltiplicazione dei centri di decisione politica ed il riconoscimento della potestà di cui si tratta ad una pluralità di soggetti conferirebbe immediatamente tale assunto. La dottrina si è spinta anche oltre, giungendo ad adombrare l'ipotesi che l'attribuzione del diritto di iniziativa legislativa a ciascun parlamentare, al Governo ed una frazione del corpo elettorale segni il passaggio da una interpretazione monistica del sistema parlamentare ad una configurazione in senso pluralistico; nella prassi, poi, il maggiore e più frequente successo dell'iniziativa governativa sarebbe dovuto alla posizione del Governo quale «comitato direttivo» delle Camere (così CUOCOLO, *op. cit.*, 615ss., che cita la nota definizione di ELIA, *Civitas*, 1951, *passim*); un Governo che non potrebbe essere indifferente di fronte alla necessità di introdurre e portare all'approvazione del Parlamento i progetti di legge funzionali alla attuazione dell'indirizzo politico, in un quadro completato dal rafforzamento dei poteri normativi propri dell'esecutivo. Proprio le statistiche dell'attività parlamentare, nel confermare la nettissima predominanza delle leggi di iniziativa governativa tra quelle definitivamente approvate (come osservava già SANDULLI, *Legge (diritto costituzionale)*, *Nov. D.*, 635), potrebbero peraltro rafforzare l'opinione di chi evidenzia il fallimento del sistema diffuso di iniziativa legislativa (PATRONO, *Procedimento legislativo*, *Nov. D.*, *Appendice*, 1351s.). Come si vedrà, fermo il principio di parità formale dell'iniziativa legislativa, i regolamenti parlamentari accordano qualche priorità nell'esame dei disegni di legge di iniziativa governativa (MANZELLA, *op. cit.*, 312s.; PALADIN, *Diritto costituziona-*

le, 1998, 327), proprio in funzione della attuazione del programma di governo nel quale si sostanzia il rapporto di fiducia. Nel progetto di riforma costituzionale approvato dal Parlamento nel 2005 e respinto nel 2006 dal corpo elettorale in consultazione referendaria, il principio di parità formale veniva palesemente accantonato, mediante una modifica all'art. 72 che avrebbe concesso al Governo la possibilità di far iscriverne all'ordine del giorno, per essere votati in tempi certi, i disegni di legge dallo stesso presentati o fatti propri: ad ulteriore conferma della connessione tra la disciplina dell'esercizio dell'iniziativa legislativa e la forma di governo, che nel citato progetto di riforma avrebbe conosciuto ulteriori e non marginali mutamenti.

- 1 **III. Effetti dell'iniziativa legislativa.** ■ Si discute se l'iniziativa legislativa sia atto introduttivo del procedimento legislativo, compreso a pieno titolo nello stesso, o se rappresenti l'atto conclusivo di altro e diverso procedimento. Per quest'ultima soluzione propende una parte della dottrina (v. ad es. SANDULLI, *op. cit.*, 634), ma è da segnalare anche la posizione di quanti includono l'iniziativa nel procedimento legislativo, pur considerandola quale momento a sé stante (GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, 1957, 248s., la cui posizione è condivisa da CUOCOLO, *op. cit.*, 620). Peraltro, se è vero che l'iniziativa, quando non proveniente dal singolo parlamentare, costituisce il risultato di un sub-procedimento che sovente trova la sua disciplina in fonti di rilievo non costituzionale, è proprio la norma in commento, nell'individuare i soggetti titolari del diritto di iniziativa in modo da precludere l'intervento del legislatore ordinario, a configurarsi quale *trait d'union* tra questo atto di impulso e le rimanenti fasi del procedimento, egualmente considerate in parte qua dalla Costituzione (v. in questi termini CERVATI, *op. cit.*, 79, per il quale, stante il collegamento stretto tra il procedimento di formazione dell'iniziativa e la formazione della legge, «talora potrebbe persino sembrare formalistica una netta distinzione tra l'iter che precede la presentazione alle camere di un disegno di legge ed il procedimento legislativo in senso stretto che è messo in moto dall'iniziativa»). Questa conclusione esce rafforzata dall'esame dei regolamenti parlamentari, i quali «moltiplicano i vincoli di procedibilità che legano i modi di formazione dell'iniziativa legislativa al procedimento parlamentare»; di talché l'iniziativa diviene «un atto sul quale le regole del procedimento parlamentare retroagiscono sino ad annetterselo» (MANZELLA, *op. cit.*, 310). ■ Si può affermare che dalla presentazione di un disegno di legge ad una delle due Camere sorge l'obbligo, in capo all'as42

semblea legislativa, di procedere all'esame della proposta, purché si concepisca l'attività di esame come una serie di adempimenti che, come si vedrà, non necessariamente conducono ad una deliberazione dell'assemblea sul progetto di legge. Al riguardo, le opinioni manifestate dalla dottrina rivelano talune sfumature, essendovi comunque pieno consenso sulla doverosità di talune attività, non necessariamente formalizzate in atti specifici ma certamente presupposte; è il caso, ad esempio, della valutazione di ammissibilità (o ricevibilità) dell'iniziativa, che ovviamente condiziona l'eventuale esame del disegno di legge (cfr. SANDULLI, *op. cit.*, 638; DICKMANN, *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, 1997, 16s.; LIPPOLIS, in MARTINES e a., *Diritto parlamentare*, 253; MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, 2005, 171). Alcuni autori fanno leva sul disposto dell'articolo 72 per sostenere che in ogni caso l'assemblea dovrebbe pervenire ad una deliberazione sul progetto di legge - anche di segno negativo, mediante l'approvazione di questioni pregiudiziali o di proposte di non passare all'esame degli articoli (art. 96 R.S.) - e traggono ulteriore sostegno a questa tesi dalla formulazione dei regolamenti parlamentari, che per qualche verso sembrerebbero prevedere una scansione procedimentale preordinata al voto dell'assemblea (v. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, 1958, 111; CUOCOLO, *op. cit.*, 642s.). Anzitutto, vi è un obbligo immediato di pubblicità dei disegni di legge (art. 68 Reg. Camera; art. 73 Reg. Senato), che debbono essere registrati ed annunciati in assemblea, per essere poi stampati e distribuiti nel più breve tempo possibile. Inoltre, è previsto un termine sollecitatorio per la trasmissione delle relazioni delle commissioni all'assemblea, qualora venga utilizzata la procedura ordinaria di esame ed approvazione del progetto di legge (art. 81 R.C.; art. 44 R.S., che prevedono entrambi un termine di due mesi per la presentazione all'assemblea delle relazioni delle commissioni sui disegni di legge). Va nondimeno rilevato che l'inosservanza del predetto termine non è accompagnata da alcuna sanzione, e per quanto il regolamento del Senato contempra l'ipotesi del passaggio all'esame dell'assemblea anche in assenza delle relazioni delle commissioni nessun ulteriore termine è previsto con riguardo agli adempimenti di competenza del *plenium*. Ma è soprattutto la prassi a corroborare la tesi che dalla presentazione del progetto di legge non fa derivare l'obbligo di deliberazione sullo stesso: una prassi contraddistinta dal c.d. *insabbiamento*, fenomeno per il quale alcuni progetti di legge non vengono inseriti nel calendario dei lavori dell'assemblea predisposto dalla

conferenza dei capigruppo, rimanendo in uno stato di quiescenza potenzialmente indeterminato nel tempo (potendo, peraltro, anche essere ripresi e discussi prima del termine della legislatura). L'insabbiamento dei disegni di legge è indice rivelatore del disinteresse manifestato dai parlamentari al loro esame, e nel contempo rappresenta una consolidata tecnica di selezione delle problematiche da sottoporre al vaglio delle assemblee legislative (con il positivo effetto di evitare una eccessiva proliferazione di proposte di legge, come osserva CUOCOLO, *op. cit.*, 643), quale espressione del «diritto-potere del Parlamento di disciplinare come meglio crede l'esercizio della sua funzione sovrana» (così LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, 1968, 17).

**IV. Ritiro, decadenza e repêchage delle proposte di legge.** ■ In correlazione con il diritto di iniziativa si pone la facoltà di ritirare i progetti di legge (LIPPOLIS, in MARTINES e a., *op. cit.*, 255). Tale facoltà non trova esplicita disciplina nei regolamenti parlamentari (mentre era espressamente prevista nel regolamento del Senato regio; cfr. CUOCOLO, *op. cit.*, 644, *sub nota* 277), ma viene ritenuta generalmente praticabile ad opera dello stesso soggetto proponente, fatta salva l'ipotesi dell'iniziativa legislativa popolare, laddove l'esclusione della possibilità di ritiro dipende da ragioni di carattere puramente pratico (SPAGNA MUSSO, *op. cit.*, 146). È stata per vero sostenuta l'inammissibilità del ritiro di progetti di legge ad iniziativa vincolata, sul presupposto per il quale in tali circostanze farebbe difetto ogni margine di libertà in capo al presentatore del progetto (CICCONETTI, *R. trim.*, 1965, 388s.); anche se si è replicato che almeno in uno dei casi normalmente ricondotti all'esercizio dell'iniziativa legislativa vincolata ( $\frac{1}{2}$  disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, sui quali v. anche *sub art.* 80) il mutamento delle circostanze di fatto può giustificare o persino imporre il ritiro del progetto (CUOCOLO, *op. cit.*, 645). Viene inoltre da chiedersi sino a quando il potere di ritiro possa essere esercitato, e sul punto non vi è assoluta concordia di opinioni in dottrina, per quanto risulti certamente prevalente la tesi per la quale il ritiro può essere azionato sino a quando il disegno di legge non sia stato approvato dalla Camera alla quale il progetto era stato presentato (in questo senso ad esempio SPAGNA MUSSO, *op. cit.*, 147; CUOCOLO, *op. cit.*, 646; mentre DICKMANN, *op. cit.*, 41, ritiene sufficiente un pronunciamento della commissione a precludere il ritiro del progetto; negli stessi termini CELOTTO-D'AMICO-D'OTTAVIO-TIBERI, *Diritto parlamentare*, 157). Vero è, ad ogni modo, che la possibilità

del ritiro è elemento che conferma e rafforza la rilevanza giuridica dell'iniziativa legislativa (così CERVATI, *op. cit.*, 70). Situazioni diverse, frequenti nella prassi, si verificano quando vi è il ritiro della sottoscrizione di un disegno di legge ad opera di un parlamentare cofirmatario della proposta con altri colleghi: in questo caso la proposta non decade, fermi restando i problemi teorici già evidenziati in ordine al termine ultimo oltre il quale il ritiro della firma non può più essere esercitato (DICKMANN, *op. cit.*, 41). ■ Dai regolamenti parlamentari si può desumere il principio per il quale la conclusione della legislatura determina la decadenza dei disegni di legge che non siano stati approvati da entrambe le Camere; lo si ricava dagli artt. 107, co. 4, R.C. e 74, co. 2, R.S., i quali contemplan l'unica eccezione alla regola, rappresentata dai disegni di legge di iniziativa popolare, che non richiedono la ripresentazione affinché il loro esame possa avere corso. Accanto a questa forma generale di *repêchage*, i medesimi regolamenti ne prevedono altre, distinguendo l'ipotesi nelle quali sul progetto di legge, prima della conclusione della legislatura, si sia pronunciata l'assemblea, dai casi nei quali l'esame nella precedente legislatura si era interrotto alla conclusione della fase referente: nel primo caso, entro sei mesi dall'inizio della nuova legislatura (art. 107, co. 4, R.C.; art. 81, co. 1, R.S.), potendosi dichiarare l'urgenza del progetto con rapido passaggio al vaglio dell'assemblea o ad una commissione in sede deliberante, su richiesta del Governo o di un Presidente di gruppo (alla Camera) o venti senatori (al Senato); nel secondo caso (art. 107, co. 3, R.C.; art. 81, co. 5, R.S.) abilitandosi ciascuna commissione che abbia approvato relazioni su determinati progetti di legge nella precedente legislatura ad adottare la relazione già votata qualora i medesimi progetti vengano ripresentati all'inizio (entro sei mesi alla Camera; entro sette mesi al Senato) della legislatura seguente.

**V. Iniziativa governativa e casi di iniziativa riservata al Governo.** ■ Come anticipato, sul piano dell'effettività l'iniziativa legislativa del Governo si rivela come la più importante, essendo contraddistinta da probabilità di successo — cioè di conclusione dell'iter legislativo con l'approvazione del disegno di legge — largamente superiori rispetto alle iniziative promosse dagli altri soggetti aventi diritto, in ragione della «particolare posizione del Governo nell'ambito dell'ordinamento» (SPAGNA MUSSO, *op. cit.*, 28). La presentazione dei disegni di legge del Governo rappresenta, peraltro, l'ultimo atto di una sequenza sub-procedimentale (o, se si vuole, di un procedimento interno) che prende avvio con la predisposizione del singolo testo ad opera del

ministero competente (o direttamente ad opera della Presidenza del Consiglio), e contempla due adempimenti indefettibili: **l'approvazione del testo del disegno di legge da parte del Consiglio dei ministri e l'autorizzazione alla presentazione del disegno di legge**, concessa dal Presidente della Repubblica secondo quanto previsto dall'art. 87 Cost. (al cui commento si rinvia). Più precisamente, fermo restando che la presentazione del disegno di legge alle Camere compete al Presidente del Consiglio dei ministri ovvero al ministro all'uopo delegato – come prevede l'art. 5, co. 1, lett. e) l. 400/1988 – la deliberazione sul testo del d.d.l. è attribuita alla competenza dell'organo collegiale, giusta quanto disposto dall'art. 2, co. 3, lett. b) l. cit. Nell'ambito dell'organizzazione della Presidenza del Consiglio, disciplinata dal d. lgs. 303/1999, è da segnalare il ruolo attribuito al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (art. 6 d. lgs. cit.), struttura di livello dirigenziale generale che rappresenta una articolazione del segretario generale della Presidenza, e che espleta la funzione di coordinamento dell'attività normativa del Governo allo scopo di garantire «la valutazione d'impatto della regolazione, la semplificazione dei procedimenti, la qualità del linguaggio normativo, l'applicabilità dell'innovazione normativa, la adempita valutazione degli effetti finanziari». In questo modo, anche il settore dell'attività normativa del Governo è sottoposto al coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri, in attuazione del disposto costituzionale di cui all'articolo 95 Cost., co. 1 (v. *sub* art. 95); coordinamento necessario in quanto, nella generalità dei casi, l'iniziativa nella predisposizione del disegno di legge promana da uno o più ministri in ragione della specifica competenza per materia, per quanto all'origine della loro azione possa talora esservi una precedente deliberazione del Consiglio dei ministri. L'iniziativa del ministro viene qualificata in termini di pre-iniziativa o iniziativa interna (SPAGNA MUSSO, *op. cit.*, 41ss.), a significare che la competenza in ordine alla deliberazione sul disegno di legge spetta all'organo collegiale (oggi in forza della richiamata previsione contenuta nella l. 400/1988, ieri sulla base del disposto di cui all'art. 1 r.d. 466/1901); di talché, nell'ipotesi in cui mancasse l'approvazione da parte del Consiglio (o vi fosse approvazione di un testo modificato), al ministro proponente rimarrebbe l'alternativa tra l'accettazione del pronunciamiento consiliare e le dimissioni. Si ritiene, al riguardo, che la deliberazione del Consiglio rappresenti condizione necessaria affinché il disegno di legge possa essere sottoposto al vaglio parlamentare (così, ad esempio, DICKMANN, *op. cit.*, 44). Il controllo

espletato dal menzionato Dipartimento, e soprattutto dal Dipartimento per i rapporti con il parlamento istituito con d.p.c.m. 2 luglio 2002 (al quale viene preposto il Ministro per i rapporti con il parlamento; ministro senza portafoglio, ma sempre presente nella composizione degli ultimi governi, al quale è tra l'altro delegata la presentazione dei disegni di legge alle Camere) concerne anche il seguito dell'iter procedurale e l'esame degli eventuali emendamenti presentati (MANZELLA, *op. cit.*, 313). ■ Non di rado l'elaborazione del disegno di legge è preceduta di attività, scarsamente formalizzate, di coinvolgimento e consultazione di soggetti costituzionali, rappresentanti delle categorie economiche e gruppi di interesse (v. sul punto AMATO, *R. trim.*, 1970, 116s.); tale partecipazione, come è stato giustamente notato conferisce ai progetti di legge governativi «un supplemento di viabilità parlamentare che è direttamente proporzionale alla varia forza politica di cui dispongono i partecipanti, e specificamente alla loro capacità di *advocacy* in favore dei progetti medesimi» (così PATRONO; *op. cit.*, 1354ss.). All'interrogativo sulla legittimità di eventuali previsioni legislative che impongano l'obbligatorietà della consultazione di determinati enti e soggetti ai fini della prosecuzione del procedimento di formazione dei disegni di legge si risponde replicando che eventuali limiti che incidano sulla titolarità dell'iniziativa legislativa e sulla autonomia del Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa possono trovare fondamento soltanto in norme di rango costituzionale; di talché non potrebbe certo ritenersi invalida una legge che non fosse stata preceduta dal rituale adempimento dei predetti adempimenti partecipativi, né potrebbe ritenersi irricevibile dalle Camere un disegno di legge deliberato dal Consiglio dei ministri senza il rispetto di determinati vincoli procedurali (CERVATI, *op. cit.*, 74ss.; diversa potrebbe forse essere una valutazione circoscritta alla legittimità della deliberazione del Consiglio dei ministri, per quanto improbabile possa essere l'eventualità che tale singolo atto formi oggetto di autonomia impugnativa). Non si rinvencono pronunce della Corte costituzionale sul tema, se si eccettuano lontani precedenti (Corte cost. 106/1962; conf. 129/1963) nei quali, in verità, il parametro dell'art. 71 era stato impropriamente evocato (si trattava di una norma di legge che prevedeva l'onere del deposito dei contratti collettivi presso il Ministero del lavoro a cura delle associazioni sindacali entro un mese dalla stipula ai fini dell'esercizio del potere legislativo delegato al Governo, che tali contratti avrebbe dovuto recepire; la norma censurata, come ebbe ad evidenziare la Corte, certamente non produ-

ceva l'effetto di trasferire l'iniziativa legislativa ai sindacati; sui pareri facoltativi del CNEL v. Corte cost. 44/1966; sui pareri del CSM qualche accenno in Corte cost. 284/2005). Le conclusioni anzidette non possono che essere diverse, invece, quando il **carattere rinforzato della legge** a cui si riferisce l'iniziativa governativa discenda da previsioni costituzionali, come ad esempio previsto dagli articoli 7, 8, 132 e 133 Cost. (per i quali si rinvia al rispettivo commento): ovviamente in questi casi la legge approvata senza l'osservanza dei vincoli procedurali imposti dalle norme citate non potrebbe che incorrere nella sanzione di illegittimità costituzionale. ■ In seguito alla deliberazione del Consiglio dei ministri, compete al Presidente del Consiglio sottoporre il disegno di legge al Presidente della Repubblica per ottenere da questi l'autorizzazione alla presentazione alle Camere (art. 5, co. 1, lett. c) l. 400/1988). L'ambito del controllo presidenziale sarà esaminato *sub* art. 87; in questa sede ci si limita a rilevare, nelle opinioni della dottrina, il contrasto – peraltro non foriero di particolari implicazioni teorico-pratiche – tra quanti configurano l'autorizzazione del Presidente della Repubblica quale fase integrativa dell'efficacia della deliberazione del Consiglio dei ministri (SPAGNA MUSSO, *op. cit.*, 41), e quanti ritengono che l'autorizzazione rappresenti un presupposto di legittimità per l'esercizio del potere di iniziativa governativa (in questi termini SANDULLI, *op. cit.*, 636). ■ Secondo una interpretazione consolidata, l'iniziativa legislativa riguardante alcune tipologie di leggi è **riservata in via esclusiva al Governo** in base a quanto esplicitamente disposto dalla Costituzione o comunque all'esito di una esegesi sistematica delle norme costituzionali; sicché, rovesciando i termini della questione, si può sostenere che l'iniziativa governativa è l'unica ad avere una «portata universale, cioè comprensiva di qualunque oggetto ricadente nella competenza del legislatore statale» (cfr. PALADIN, *op. cit.*, 326). Attualmente, le ipotesi di iniziativa riservata al Governo vengono individuate nelle leggi di bilancio *ex* art. 81 Cost.; nella legge di conversione del decreto-legge (art. 77 Cost.); nelle leggi di approvazione delle intese con le confessioni religiose (art. 8 Cost.); ed anche in almeno due fonti di rango legislativo (e dunque ipoteticamente derogabili ad opera del medesimo legislatore): l'art. 8 della legge n. 11 del 2005 per quanto attiene alla c.d. legge comunitaria annuale, e l'art. 20 della legge n. 59 del 1997 per quanto concerne la legge annuale di semplificazione. Premesso questo, si può precisare che non vi è, in astratto, assoluta corrispondenza tra i casi di **iniziativa riservata** e le ipotesi di **iniziativa vincola-**

ta di cui si è accennato al punto II (v. SPAGNA MUSSO, *op. cit.*, 128; CUOCOLO, *op. cit.*, 616, *sub* nota 48): sia nel senso che si possono prospettare casi di iniziativa riservata a soggetti diversi dal Governo; sia, quantomeno, nel senso che l'eventuale obbligo costituzionale di legiferare dovrebbe richiedere, in caso di inattività del Governo, l'iniziativa parlamentare in funzione surrogatoria (diversa la posizione di ESPOSITO, *Legge, N. D.*, 722, che ritiene fungibili l'iniziativa del Governo e quella delle Camere ogniqualvolta sussista un obbligo a legiferare in capo a queste ultime; tesi condivisa da CERVATI, *op. cit.*, 90, e confermata dall'esempio dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, di cui si è ammessa la presentazione anche su iniziativa di membri delle Camere. Cfr., in proposito, MANZELLA, *op. cit.*, 315; ORRÙ, *op. cit.*, 1361). In concreto, il carattere vincolato dell'iniziativa configura un facile elemento di giustificazione per alcune priorità che i regolamenti parlamentari prevedono con riferimento all'esame di disegni di legge governativi: si parla, al riguardo, di **corsie preferenziali**, alludendo a scansioni procedurali difformi rispetto alla disciplina ordinaria di esame dei progetti di legge, e dedicati, essenzialmente, all'esame della legge di bilancio ed alla legge finanziaria e suoi collegati (inseriti nel programma dei lavori delle Camere in deroga agli ordinari criteri di elaborazione del programma medesimo, che già terrebbero conto delle priorità indicate dal Governo, dando luogo ad una vera e propria *sessione di bilancio* – art. 23 R.C.; art. 53 e 126 *bis* R.S.); nonché all'esame delle leggi di conversione dei decreti-legge (art. 96 *bis* R.C.; art. 78 *reg. Sen.*). È invece riconducibile a ragioni di economia procedimentale, ma deriva anche dalla consapevolezza della preminenza di fatto dell'iniziativa governativa la previsione di cui all'art. 51, co. 2, R.S., secondo il quale quando il Governo informa l'assemblea di voler presentare un disegno di legge che forma già oggetto di iniziativa parlamentare ed è all'esame di una commissione, questa può differire o sospendere per non oltre un mese l'esame in corso, in attesa della presentazione del d.d.l. governativo.

**VI. Iniziativa parlamentare.** ■ Il più significativo mutamento introdotto dalla Carta costituzionale per quanto attiene alla configurazione del diritto di iniziativa legislativa è probabilmente rappresentato dal **riconoscimento di tale diritto a ciascun parlamentare**, in luogo della disciplina statutaria che attribuiva la predetta prerogativa a ciascuna delle due Camere (benché la scelta sia ritenuta, da SPAGNA MUSSO, *op. cit.*, 61, in linea con i principi del parlamentarismo classico; v. peraltro MANZELLA, *op. cit.*, 318, il quale

rileva come in altri ordinamenti costituzionali moderni l'iniziativa del singolo parlamentare, «per essere attivatrice di procedimento, deve essere fatta propria dalla Camera di appartenenza». Nel quadro di un ordinamento nel quale il Governo si pone quale motore dell'azione politica, il tasso di successo dell'iniziativa parlamentare è direttamente proporzionale alla consonanza delle proposte con l'indirizzo politico governativo, anche se non si può certo escludere, come in effetti si è in più occasioni verificato, che alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare siano giunte a definitiva approvazione pur avendo un contenuto estraneo, quando non contrastante con il programma di governo; di talché appare difficile ricondurre tale forma di iniziativa a strumento prevalentemente finalizzato agli scopi dell'opposizione, piuttosto che ad una modalità di integrazione del programma governativo (di questo duplice ruolo parla ad esempio CUOCOLO, *op. cit.*, 628). Generalizzando il ragionamento, la *ratio* dell'iniziativa parlamentare è connessa alla funzione di rappresentanza del Parlamento, ed alla stessa attribuzione a questo della funzione legislativa, essendo difficilmente immaginabile che il detentore del potere legislativo non sia in grado di scegliere argomenti ed ambiti ai quali dedicare la propria attività; nel contempo, i singoli parlamentari si pongono quali interpreti di una pluralità di interessi collettivi che necessitano in qualche misura di tutela o di regolamentazione, e la diffusione dell'iniziativa legislativa facilita l'ingresso di tali istanze nell'arena parlamentare (cfr. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa*, cit., 94; ed anche CERVATI, *op. cit.*, 99). Nella prassi, all'iniziativa parlamentare è peraltro addebitato di aver contribuito al fenomeno delle *c.d. leggine*, cioè di provvedimenti legislativi microsettoriali e forieri di incrementi di spesa pubblica non in linea con la generale programmazione di bilancio. L'accusa appare fondata solo in parte, soprattutto se si aderisce all'opinione secondo la quale tale strumento rappresenta oggi la cenerentola nel novero delle varie forme di iniziativa previste dall'articolo in commento, essendo sfornita di garanzie procedurali riconosciute ad altre forme di iniziativa, oltre ad essere largamente superata, quanto ad efficacia, dall'iniziativa governativa (MANZELLA, *op. cit.*, 318). ■ Nell'ottica della parità formale dei vari generi di iniziativa legislativa è sempre parso poco in sintonia con tale principio un istituto avente funzione di filtro, quale la *c.d. presa in considerazione*, che consisteva in una previa deliberazione da parte dell'assemblea ai fini della trasmissione dei progetti di legge di iniziativa parlamentare alla commissione competente, e che è stato abbandonato senza parti-

colari rimpianti a seguito della riforma dei regolamenti parlamentari del 1971 (v. CERVATI, *op. cit.*, 94s.; PALADIN, *op. cit.*, 329; ORRÙ, *op. cit.*, 1368). Rimane tuttavia attuale l'esigenza di verifica e selezione della legislazione di origine parlamentare con particolare riguardo all'impatto che essa può produrre, alterandoli, sugli equilibri del sistema finanziario; quand'anche si ritenesse, come del resto comunemente si ritiene, che per le proposte di iniziativa parlamentare non vi possa essere eccezione alla applicazione del precetto di cui all'articolo 81 Cost., co. 4 (obbligo di indicazione dei mezzi per fare fronte alle nuove spese eventualmente introdotte dalla proposta di legge; v. al riguardo LUCIFREDI, *op. cit.*, in part. 266s.). Una forma indiretta di razionalizzazione e coordinamento dell'iniziativa parlamentare è stata da alcuni individuata (ORRÙ, *op. cit.*, 1368) nelle previsioni regolamentari che incoraggiano la presentazione congiunta del medesimo disegno di legge da parte di più deputati o senatori: così, al Senato (art. 79 R.S.), è previsto che la commissione competente inizi l'esame entro un mese dall'assegnazione quando un progetto sia sottoscritto da oltre la metà dei componenti di un gruppo parlamentare, che lo faccia proprio con dichiarazione del suo presidente; altra accelerazione del procedimento può avere luogo quando un disegno di legge venga presentato dopo un dibattito in commissione per iniziativa di almeno due terzi dei componenti la stessa. Similmente, il regolamento della Camera (art. 76 R.C.) dispone che dei disegni di legge fatti propri da un gruppo parlamentare la commissione debba iniziare l'esame entro un mese dall'assegnazione (cfr. MANZELLA, *op. cit.*, 318-319). In tutti questi casi, per inciso, prevale l'idea che le norme regolamentari non comportino il riconoscimento dell'iniziativa legislativa a nuovi soggetti (siano essi commissioni o gruppi parlamentari), giacché il potere di impulso è sempre riconducibile ai singoli parlamentari che fanno parte dell'organo collettivo (CERVATI, *op. cit.*, 98).

**VII. Iniziativa popolare.** ■ Fino all'entrata in vigore della legge n. 352 del 1970 è mancata nel nostro ordinamento una disciplina dell'iniziativa legislativa esercitata dal popolo, prevista dal co. 2 della norma in commento; la quale si limita a prevedere la necessità che la proposta di legge sia compendiata in un progetto redatto in articoli e sia condivisa da almeno cinquantamila elettori. Peraltro, la dottrina non ha ritenuto che la mancanza di una **disciplina di attuazione** potesse precludere l'esercizio dell'iniziativa legislativa da parte del corpo elettorale (SANDULLI, *op. cit.*, 636; in senso difforme, invece, sembra essere stata la prassi quantomeno alla Ca-

mera dei deputati), e semmai si è interrogata sul possibile contenuto di eventuali norme di attuazione, ed in particolare sulla eventualità che l'iniziativa popolare venga condizionata da limiti o aggravamenti procedurali ulteriori rispetto alle direttrici essenziali dettate dalla norma in commento. Tali interrogativi possono essere estesi alle disposizioni che la legge n. 352 cit. dedica all'iniziativa legislativa (art. 48 e 49, con richiamo agli artt. 7 e 8), obbligando ad esempio i promotori a presentarsi presso la Corte di cassazione prima dell'inizio della raccolta delle sottoscrizioni; a predisporre una relazione accompagnatoria al progetto di legge; a concludere la raccolta delle sottoscrizioni entro sei mesi. Al riguardo, si è affermato che «la legge ordinaria non può introdurre limiti di carattere formale o di materia che non abbiano un fondamento nel testo della costituzione, né prevedere l'intervento di altri organi (diversi dalle camere) in funzione di controllo sull'ammissibilità di questo tipo di iniziativa» (così CERVATI, *op. cit.*, 100). Posti questi principi, dovrebbero essere risolti in senso negativo anche i dubbi sulla estensibilità all'iniziativa legislativa popolare dei limiti di ammissibilità che la Costituzione prevede per il *referendum* abrogativo, anche in ragione della evidente diversità tra i due istituti; in questo senso, si è ritenuto che le sole materie precluse all'iniziativa popolare siano quelle per le quali è configurabile un'iniziativa riservata a determinati soggetti (cfr. par. V; in dottrina v. ad esempio CUOCOLO, *op. cit.*, 631). ■ *Ratio* ed effetti dell'iniziativa legislativa popolare hanno pure formato oggetto di ampia riflessione; di tutta evidenza è la finalità immediata che il legislatore costituente ha inteso perseguire, e cioè quella di ampliare forme e strumenti di partecipazione del popolo alla vita politica; tuttavia, rispetto ad un'impostazione classica per la quale si rimette al popolo, sia pure in via indiretta, l'approvazione del disegno di legge (impostazione alla quale fa riferimento SPAGNA MUSSO, *op. cit.*, 77), nel nostro ordinamento si riconosce al corpo elettorale (che per inciso si identifica nei cittadini iscritti nelle liste elettorali per la Camera dei deputati) soltanto il potere di avviare il procedimento legislativo, senza che la relativa iniziativa sia accompagnata dalla certezza di una obbligatoria deliberazione della camera presso al quale è presentata (CERVATI, *op. cit.*, 103-104). Il principio della parità formale delle varie tipologie di iniziativa legislativa non viene, in questo senso, inficiato dalla conservazione degli effetti dell'iniziativa legislativa popolare a seguito di un eventuale scioglimento delle Camere (art. 107 R.C.; art. 74 R.S.); è soltanto prevalsa la considerazione che la sanzione

della decadenza del progetto di legge, in questi casi, pregiudicherebbe l'effettività dello strumento, in ragione delle ovvie difficoltà di raccolta delle sottoscrizioni. A prescindere da questo pur importante profilo, i regolamenti parlamentari non riconoscono all'iniziativa popolare una disciplina differenziata, potendosi soltanto segnalare la previsione del regolamento del Senato (art. 74 R.S.) per la quale l'esame in commissione dei progetti di iniziativa popolare deve avere inizio entro un mese dal deferimento del progetto, essendo inoltre consentita in tale sede l'audizione di un rappresentante dei proponenti; non rappresenta espressione di corsia preferenziale, viceversa, la disposizione del regolamento della Camera (art. 24 R.C.) che esclude i disegni di legge di iniziativa popolare dal calcolo delle quote del tempo disponibile in sede di predisposizione del programma dei lavori dell'assemblea, perché la ripartizione dei tempi è preordinata alla garanzia dei gruppi parlamentari di opposizione o comunque dissenzienti dalla proposta di calendario, mentre l'iniziativa popolare sfugge per definizione alla ascrivibilità all'una o all'altra componente parlamentare.

**VIII. Altri titolari dell'iniziativa legislativa previsti dalla Costituzione.** ■ Difficile dissentire da quanti attribuiscono «una posizione assolutamente recessiva nel quadro dei poteri di avvio del procedimento legislativo» alla iniziativa esercitata da soggetti non contemplati dalla norma in esame in commento, bensì da altre disposizioni costituzionali (v. in tal senso ORRÒ, *op. cit.*, 1370). Il riferimento specifico è all'iniziativa esercitata dal CNEL (art. 99), dai Consigli regionali (art. 121), nonché, con qualche incertezza, all'iniziativa dei comuni ai fini del mutamento delle circoscrizioni provinciali e della istituzione di nuove province (art. 132). Premettendo un necessario rinvio al commento di ciascuno dei menzionati articoli, è subito da rilevare la scarsissima incidenza, anche solo statistica, di queste forme di iniziativa legislativa nella prassi dei lavori delle Camere e nel novero dei procedimenti conclusi con l'approvazione finale di un progetto di legge. ■ Riguardo al CNEL, il potere di iniziativa trova disciplina, per espressa volontà del legislatore costituente, nella legge ordinaria; in proposito, la normativa vigente (l. 936/1986) innova rispetto alla scelta consacrata nel primo provvedimento legislativo di attuazione (l. 33/1957), che limitava l'iniziativa legislativa di questo organo alle sole materie — per la verità non facilmente circoscrivibili quanto ad ambito di esplicazione — dell'economia e del lavoro, e stabiliva che le proposte di legge venissero trasmesse alle Camere per il tramite del Presidente del Consiglio dei ministri (cfr. SANDULLI,

*op. cit.*, 637; sulla illegittimità costituzionale di tale aggravio procedurale v. SPAGNA MUSSO, *op. cit.*, 91); tali limitazioni non sono state confermate dalla disciplina attualmente vigente, che si limita ad elencare l'iniziativa legislativa tra le attribuzioni del CNEL, senza prevedere limiti di forma o di contenuto (DICKMANN, *op. cit.*, 65-66; peraltro il regolamento interno del CNEL configura un procedimento piuttosto farraginoso, che prevede una presa in considerazione della proposta da parte dell'assemblea dell'organo con il consenso di almeno un terzo dei consiglieri in carica, l'elaborazione del testo da parte della commissione competente ed il voto finale dell'assemblea con il voto favorevole dei tre quinti dei consiglieri in carica; cfr. MANZELLA, *op. cit.*, 318). L'innovazione non ha sino ad oggi consentito di mutare giudizio in ordine all'irrilevanza della iniziativa legislativa promossa da tale organo, confermando implicitamente che la marginalità della posizione del CNEL nel sistema costituzionale ha carattere strutturale e non è limitata al profilo della partecipazione al procedimento legislativo (v. MAZZONI HONORATI, *op. cit.*, 170). ■ L'art. 121 Cost., co. 2, riconosce ai Consigli regionali il potere di fare proposte di legge alle Camere. Anche questo strumento ha avuto scarsa utilizzazione, nonostante la sua idoneità a consentire agli enti territoriali una forma di partecipazione all'esercizio delle funzioni statali, in uno con la richiesta di referendum abrogativo e la partecipazione alla elezione del Presidente della Repubblica. Se dal punto di vista formale la disposizione accennata non pone particolari problemi, essendo sufficiente una semplice deliberazione consiliare ai fini dell'attivazione dell'iniziativa legislativa (e del suo eventuale ritiro; cfr. SPAGNA MUSSO, *op. cit.*, 97), sul piano sostanziale si è discusso se le proposte di legge di origine regionale debbano presentare un contenuto afferente a particolari interessi della regione. Gli statuti speciali delle Regioni Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige e Friuli Venezia Giulia prevedono espressamente la possibilità di esercitare l'iniziativa legislativa presso le Camere purché essa abbia ad oggetto materie di particolare interesse regionale, per quanto tali disposizioni possano essere intese «come mera constatazione della circostanza che ciò che può indurre un organo rappresentativo come il Consiglio regionale alla presentazione di un disegno di legge alle Camere è, evidentemente, l'idea che la sua trasformazione in legge interessi la comunità rappresentata» (così FALCON, in BARTOLE e a., *Diritto regionale*, 201); del resto, apparirebbe problematico un sindacato di ammissibilità da parte del Parlamento sulla sussistenza di un requisito che la dottrina ritiene

«sfuggente, se non addirittura inconsistente» (PALADIN, *op. cit.*, 332) quale l'interesse regionale. Nella giurisprudenza costituzionale i temi dell'iniziativa legislativa regionale e dell'interesse regionale sono emersi in via indiretta, e precisamente in sede di valutazione della ammissibilità di taluni referendum regionali consultivi con i quali si chiedeva al corpo elettorale di esprimersi, fra l'altro, in ordine alla presentazione di determinate proposte di legge costituzionale alle Camere. In più occasioni il giudice costituzionale ha ribadito che non è preclusa ai Consigli regionali la presentazione di proposte di legge costituzionale, ma ha dapprima precisato che l'iniziativa legislativa regionale deve essere esclusa quando pretenda di avere ad oggetto questioni riconducibili all'esercizio di poteri di indirizzo politico di competenza degli organi centrali dello Stato, in presenza di interessi di carattere unitario relativi, ad esempio, alla installazione di basi militari (Corte cost. 256/1989); e successivamente ha escluso la stessa praticabilità di un referendum consultivo regionale avente ad oggetto proposte di legge costituzionale (quand'anche di interesse regionale), in quanto strumento idoneo ad influenzare le successive fasi del procedimento di formazione della legge statale, «fino a condizionare scelte discrezionali affidate alla esclusiva competenza di organi centrali dello Stato: con la conseguente violazione di quel limite ... riferito all'esigenza di evitare il rischio di influire negativamente sull'ordine costituzionale e politico dello Stato» (Corte cost. 470/1992; nonché, con motivazione ancor più analitica, Corte cost. 496/2000). ■ Discussa è l'inclusione tra i tipi di iniziativa legislativa dell'attività prevista dall'art. 133 Cost., per il quale il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province vengono disposti con legge statale su iniziativa dei Comuni. All'opinione di quanti convintamente ritengono che la norma in questione preveda una iniziativa connotata dal carattere della specialità, potendo essere esercitata con riferimento ai soli obiettivi menzionati, e riservata soltanto ai Comuni (v. SPAGNA MUSSO, *op. cit.*, 98), si contrappone l'opinione maggioritaria per la quale, ferma restando l'implausibilità di una tesi (quella dell'iniziativa riservata) che escluderebbe persino l'iniziativa del Governo, il raffronto del disposto della norma in esame con l'art. 132, co. 1 - che nel disciplinare la creazione di nuove regioni accenna alla «richiesta» dei Consigli comunali - lascia intendere che il legislatore costituente abbia adoperato promiscuamente i termini iniziativa e richiesta, senza però configurare una ipotesi di iniziativa legislativa nel senso di cui all'articolo in commento.



timore o sospetto che le deliberazioni della legge o, più verosimilmente, della legge di revisione costituzionale, siano assolutamente nulle per illiceità costituzionale dell'oggetto», il Presidente dovrebbe sollevare conflitto di attribuzioni

dinanzi alla Corte costituzionale affinché questa accerti e dichiari l'insussistenza dell'obbligo di promulgazione (GALEOTTI-PEZZINI, *op. cit.*, 466).

**75** È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di attuazione del referendum.

**SOMMARIO:** I. Democrazia diretta e referendum abrogativo. - II. Il referendum nella Costituzione. - III. Il referendum abrogativo nel sistema delle fonti. - IV. L'oggetto del referendum. - V. Il procedimento referendario: a) l'iniziativa; b) il controllo dell'Ufficio centrale; c) il giudizio di ammissibilità; d) l'indizione, il voto e l'esito della consultazione. Il divieto di ripristino della disciplina abrogata. - VI.1. I limiti all'ammissibilità tra Costituzione e giurisprudenza costituzionale. - VI.2. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale. - VI.3. Le leggi esplicitamente escluse dal referendum. - VI.4. I limiti impliciti: le leggi a contenuto costituzionalmente vincolato; - VI.5. (segue) Le leggi costituzionalmente necessarie; i referendum «manipolativi» e le leggi elettorali; - VI.6. (segue) L'omogeneità, la chiarezza e la completezza del quesito. - VII. Referendum e libertà del voto.

**I. Democrazia diretta e referendum abrogativo.** ■ Il referendum abrogativo non costituisce l'unica forma di referendum accolta nella nostra Costituzione, la quale prevede anche il referendum costituzionale (art. 138 Cost.), i referendum sugli statuti delle Regioni e i referendum regionali, regolati dagli statuti stessi (art. 123 Cost.), nonché i referendum «territoriali» (artt. 132 e 133, co. 2, Cost.). L'istituto previsto dall'articolo 75 della Costituzione ha, tuttavia, assunto una rilevanza del tutto peculiare – e forse inattesa – nell'ordinamento repubblicano e ha posto le maggiori difficoltà interpretative, sia nella configurazione teorica, sia nella relazione con la forma di governo e il sistema politico-parlamentare. ■ L'art. 75 Cost. prevede la possibilità di sottoporre al corpo elettorale, su richiesta di cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali, una o più richieste di referendum abrogativo, totale o parziale, di una legge o di un atto avente forza di legge. Introduce così nell'ordinamento italiano un referendum legislativo, nazionale, facoltativo, a iniziativa dal basso o dalle regioni, successivo, volto a privare di efficacia un atto

normativo primario. In questo modo, il Costituente ha prodotto una «rottura del tradizionale monopolio parlamentare della legge» (LUCIANI, *Sub art. 75*, in *Comm. Branca*, 185) proprio della forma di governo parlamentare classica. ■ Con tale scelta, la Costituzione italiana si colloca in una posizione originale nel panorama dei maggiori Stati europei che, con la nota eccezione della Svizzera, si caratterizzano per attribuire, nel procedimento legislativo, un ruolo marginale al referendum (Germania, Spagna, Regno Unito, almeno sino al largo utilizzo in occasione del processo di *devolution* alla fine degli anni Novanta) o per prevedere un referendum ad iniziativa presidenziale, utilizzabile in chiave plebiscitaria (Francia) (cfr. ULERI, *Referendum e democrazia: una prospettiva comparata*, 2003). La Costituzione italiana è, dunque, tra le Carte elaborate nel secondo dopoguerra, quella che ha dato maggior rilievo all'istituto referendario (così già RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, 1953, 12), in linea con una tradizione di ricorso al voto popolare diretto per sancire fondamentali mutamenti nell'as-

setto politico del paese, dai plebisciti del 1859 alla deliberazione referendaria del 2 giugno 1946, che costituiva l'atto fondativo della Repubblica (cfr. SALERNO, *I referendum in Italia: fortune e debolezze di uno strumento multifunzionale*, in *D. pubbl. comp. ed europeo*, 2005, 1317s.). ■ La presenza nell'ordinamento italiano di una fonte di produzione normativa primaria del tutto sottratta alle assemblee rappresentative pone inevitabilmente la questione dei **rapporti tra referendum e rappresentanza politica**. Tale questione non sembra, tuttavia, risolvibile sulla base di astratte affermazioni di un surplus di legittimazione della volontà popolare espressa tramite referendum (suggerzioni in questo senso si rinvencono in BALDASSARRE, *Il referendum costituzionale*, in *Q. cost.*, 1994, 258s.; NICOTRA, *Le zone d'ombra nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, a cura di Pinardi, 2007, 247; PANUNZIO, *Osservazioni su alcuni problemi del giudizio di ammissibilità e su qualche possibile riforma della sua disciplina* in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, 1998, 176ss.). Peraltro, il nodo non può nemmeno essere sciolto sulla base di un aprioristico primato del legislatore rappresentativo e della mediazione parlamentare, fondato sul postulato della capacità rappresentativa generale delle formazioni politiche organizzate e dell'impreparazione del corpo elettorale. Nella logica dei principi della democrazia partecipativa e pluralista, accolti nel nostro sistema costituzionale, sia le elezioni che il referendum abrogativo sono, infatti, espressione della sovranità popolare «nelle forme e nei limiti della Costituzione» (art. 1, co. 2, Cost.). In questa prospettiva, appare condivisibile la posizione di chi non rinviene tra democrazia rappresentativa e istituti di democrazia diretta «una sorte di genetico e quasi insuperabile contrasto, dal momento che entrambi, nella formazione dell'indirizzo politico di una società pluralistica, concorrono ad alimentare il circuito democratico-rappresentativo» (GIUPPONI, *Il «giudizio di legittimità» sull'esito referendario e i limiti al legislatore*, in *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 319; nello stesso senso già BOBBIO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in *Democrazia e partecipazione*, a cura di Quazza, 1978, 32; MANGIA, *Referendum*, 1999, 255ss.). ■ La Costituzione tende a concepire il rapporto tra legislazione e referendum quale un rapporto di integrazione, piuttosto che di contrapposizione ideologica e di

superiorità dell'una o dell'altra fonte (LUCIANI, *Sub art. 75*, cit., 31ss.; VOLPI, voce *Referendum nel diritto costituzionale*, in *D. disc. pubbl.*, XII, 509; PIZZOLATO-SATTA, *Sub art. 75*, in *Comm. Utet*, 1472ss.). Il referendum in generale e quello abrogativo in specie sono tuttavia configurati dalla Costituzione come **strumenti di partecipazione istituzionale di natura eccezionale, come correttivi puntuali** nella determinazione dell'indirizzo politico (MAHRÉNOLZ, *Referendum e democrazia*, in *Referendum*, a cura di Luciani e Volpi, 1992, 27s.; GIORGIS, *Brevi note sull'ammissibilità di referendum parziali*, in *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, a cura di Bin, 1999, 106ss.), che si manifestano su singole *issues* sulle quali è già intervenuto il legislatore e che si inseriscono nel quadro di una democrazia che resta essenzialmente di tipo rappresentativo e fondata sui partiti di massa (VOLPI, voce *Referendum nel diritto costituzionale*, cit., 500). In questa stessa prospettiva pare collocarsi la Corte costituzionale, allorché nella celebre sentenza n. 16 del 1978 ha sostenuto che «uno strumento essenziale di democrazia diretta, quale il referendum abrogativo, non può essere infatti trasformato – insindacabilmente – in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie». ■ L'art. 75 Cost. non conduce, dunque, ad un sovvertimento del principio rappresentativo, ma sancisce l'esistenza nell'ordinamento italiano di un **istituto integrativo** degli ordinari strumenti indiretti di esercizio della sovranità popolare (CARETTI-DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, 2006, 128). ■ Di qui, l'insostenibilità alla luce delle norme costituzionali di una visione «semplificata» della sovranità popolare come potere assoluto, che conduce ad una valutazione di **maggiore democraticità della scelta popolare diretta** rispetto alle mediazioni delle assemblee rappresentative e del circuito partitico, quasi che il referendum abrogativo sia da collocarsi nella sfera del Costituente. Tesi questa che non solo non sembra conciliabile con la posizione del referendum abrogativo nel sistema delle fonti, ma che disvela un qualche elemento di pericolosità, in quanto rischia di alimentare un cortocircuito tra il valore di palingenesi attribuito alla manifestazione popolare e il carattere eliminativo e puntuale del referendum. ■ Il rigetto di tale posizione non implica l'accoglimento acritico della posizione opposta, che sembra non tenere in alcuna considerazione «la peculiare na-

tura del referendum, quale atto-fonte dell'ordinamento» (Corte cost. 468/1990), confinandolo in uno spazio residuale e sostanzialmente influente sull'indirizzo politico. Come bene sottolineano Pizzolato e Satta, «centralità del Parlamento e onnipotenza delle scelte referendarie appaiono [...] posizioni opposte ma filiate da una stessa cultura giuridica, che non avrebbe assimilato pienamente le novità del costituzionalismo contemporaneo, non più alla ricerca affannosa di un sovrano, ma intento a realizzare una distribuzione dei poteri connessi alla sovranità, frazionando questi poteri attraverso gli strumenti offerti dal diritto positivo» (PIZZOLATO-SATTA, *Sub art. 75*, cit., 1472s., che richiamano

9 MANGIA, *Referendum*, cit., 127). ■ Se si vuole cogliere un equilibrio tra democrazia rappresentativa e democrazia «diretta» occorre dunque ragionare soprattutto all'interno dello schema disegnato dall'art. 75 Cost. (si v. par. II) e del rapporto tra le fonti (si v. par. III) (cfr. SALERNO, *I referendum in Italia*, op. cit., 1322). Ed è in questa prospettiva che si può inquadrare la questione se il referendum sia, insieme alla petizione e all'iniziativa legislativa popolare, uno strumento di democrazia diretta – come sostenuto quasi unanimemente dagli studiosi (*ex plurimis*, CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, in *Stato, Popolo, Governo, Illusioni e delusioni costituzionali*, 1985, 106; BIN-PIRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, 2006, 72ss.) e ribadito dalla giurisprudenza costituzionale (tra le molte, Corte cost. 16/1978, 496/2000) – o debba essere più correttamente definito uno strumento proprio della democrazia rappresentativa – ed in particolare del sottomo dello cd. «rappresentativo-referendario», nel quale il popolo ha anche la possibilità di partecipare con appositi istituti alle decisioni pubbliche –, secondo la prospettazione che apre e attraverso l'opera di Massimo Luciani sull'art. 75 Cost. per il Commentario Branca (LUCIANI, *Sub art. 75*, cit., 11ss., 82ss., 106ss., 661ss.; analogamente VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, cit., 497, secondo il quale la democrazia diretta necessita degli elementi della compresenza fisica dei cittadini e dell'immediatezza delle decisioni). La posizione tradizionale, che considera il referendum abrogativo la più tipica e rilevante espressione della democrazia diretta nell'ordinamento italiano, sembra senza dubbio evidenziare la differenza tra la funzione deliberativa diretta propria del referendum e le forme partecipative che si esprimono attraverso l'elezione di assemblee rappresentative (SALERNO, *I referendum in Italia*, op. cit., 1322). D'altra parte, ritenere il referendum un istituto che «innesta rami partecipativi sul tronco della rappresentan-

za» (LUCIANI, *Sub art. 75*, cit., 109) riduce inevitabilmente l'antagonismo tra popolo e Parlamento e appare del tutto coerente con la decentralizzazione nella democrazia liberale della decisione popolare diretta, che finisce così con il perdere ogni carattere «magico», per divenire un atto normativo che «arricchisce le risorse pluraliste del sistema» (DI GIOVINE, *Democrazia diretta e sistema politico*, 2001, 170) e consente partecipazione e controllo «liberale» del potere (ULERI, *Referendum e democrazia: una prospettiva comparata*, cit., 292).

II. *Il referendum nella Costituzione.* ■ La previsione del referendum abrogativo di norme primarie costituisce uno dei dati di maggior novità del testo costituzionale, anche in relazione agli altri ordinamenti coevi. L'art. 75 Cost. rappresenta l'esito di una discussione in Assemblea Costituente nella quale la questione circa il ruolo del referendum si intrecciava da una parte con l'opzione a favore della forma di governo parlamentare e la ricerca di correttivi che non ne alterassero gli elementi fondamentali, dall'altra con l'affermazione della centralità dei partiti nel sistema rappresentativo. Così, l'introduzione di istituti di democrazia diretta fu arginata dall'intento, condiviso dalla generalità dei partiti, di «ridurre al minimo la contrapposizione tra l'elemento plebiscitario insito nelle consultazioni popolari dirette e gli istituti di democrazia rappresentativa» (BARBERA-MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, 2003, 15ss.; sui lavori alla Costituente, si v. anche RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, cit., 5ss.; LUCIANI, *Sub art. 75*, cit., 141ss.; CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale: contributo allo studio del potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, 1994, 95ss.; SALERNO, *Il referendum*, 1992, 30ss.; PIZZOLATO-SATTA, *Sub art. 75*, cit.). In questo quadro si colloca la progressiva esclusione di forme di referendum che potessero attribuire al corpo elettorale funzioni di natura propositiva, partecipativa al procedimento legislativo, di indirizzo o sospensiva di una legge o un ruolo arbitrale nei conflitti tra le due Camere. In particolare, il progetto elaborato da Mortati in seconda sottocommissione – per molti aspetti di ispirazione weimariana – contemplava due tipologie referendarie *d'en haut*, di iniziativa del Governo, «per sospendere una legge approvata dalle Camere e viceversa per dar corso ad un disegno di legge respinto dal Parlamento», nella logica di un superamento della forma di governo assembleare e di maggior equilibrio tra Governo e Parlamento, e due referendum *d'en bas* di iniziativa popolare, finalizzati «ad arrestare un procedimento legislativo già esaurito o ad abrogare una legge già entrata

in vigore» o ad «introdurre nell'apparato legislativo modificazioni che non siano state promosse dal Parlamento» (Ass. Cost., II sottocommissione, seduta del 17 gennaio 1947). Di tutte le ipotesi prospettate da Mortati sopravvisse solamente il *referendum* atto a chiedere l'abrogazione di una legge già in vigore, mentre furono progressivamente escluse ulteriori opzioni, quali il *referendum* risolutivo dei conflitti tra le due Camere e il *referendum* sospensivo. Scelta questa da ricondurre ad una visione di complessiva diffidenza nei confronti di un istituto che avrebbe costituito un'alternativa al modello partecipativo attraverso i partiti, che il Costituente voleva privilegiare, e al carattere anti-plebiscitario insito nel *referendum* abrogativo promosso da una minoranza (in questo senso, PIZZORUSSO, *Relazione, in Seminario di studi su «Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo»*, Palazzo della Consulta, Roma, 1996, 4). ■ Gli istituti partecipativi sono concepiti dunque principalmente quali correttivi della forma di governo parlamentare pura; in particolare il *referendum* abrogativo è inteso quale istituto di tipo oppositivo, decisionale, a disposizione di minoranze anche diverse dall'opposizione parlamentare, con una funzione garantista e antagonista rispetto alle assemblee legislative, sul presupposto, espresso in più occasioni da Mortati, che il sentimento popolare possa divergere da quello parlamentare. Tale istituto avrebbe dovuto avere – nelle intenzioni del Costituente – un carattere eccezionale, limitato alle grandi questioni politiche, nel quadro di un'opzione a favore della democrazia rappresentativa, considerata quale la forma normale di esercizio della sovranità popolare e a favore della centralità dei partiti quali canali «di immissione della società nella sfera della statualità» (LUCIANI, *Sub art. 75*, cit., 180; in senso non dissimile, MEZZANOTTE-NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia*, in *Dem. dir.*, 1981, 52). ■ L'analisi dell'esperienza referendaria in Italia mostra la distanza tra l'intenzione dell'Assemblea costituente e il ruolo che l'istituto referendario è stato in grado di svolgere nelle diverse fasi della storia repubblicana. In particolare, appaiono progressivamente svanire due caratteri riscontrabili nella configurazione originaria del *referendum* abrogativo: il **carattere eccezionale** e il **carattere solamente abrogativo** (cfr. CHELI, *Intervento conclusivo*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 304). L'eccezionalità del *referendum* è smentita dai numeri: dal *referendum* sul divorzio del 1974 ai quattro del 2005 sulla procreazione medica assistita, si sono svolti cinquantanove *referendum* abrogativi, in quattordici diverse tornate: per ventiquattro quesiti,

il *referendum* è stato invalido, per il mancato raggiungimento del *quorum* partecipativo, mentre negli altri casi in diciannove occasioni è prevalsa l'opzione favorevole all'abrogazione e in sedici occasioni la legge è rimasta in vigore, essendo prevalsi i voti contrari all'abrogazione. Il carattere solo abrogativo è venuto progressivamente meno non solo in ragione del via libera della Corte a *referendum* manipolativi (si v. par. VI.5), ma anche a causa dell'utilizzo dell'istituto quale surrogato di *referendum* che il Costituente non aveva accolto: così alcune consultazioni hanno assunto un **carattere eminentemente positivo**, finalizzato ad attuare quelle riforme che il legislatore non era in grado di porre in essere (*in primis*, i *referendum* in materia elettorale); altre hanno assunto il carattere di **referendum di minoranza**, promossi dall'opposizione parlamentare immediatamente dopo l'entrata in vigore dei una legge approvata dalla maggioranza (ad es. il *referendum* del 1985 sulla «scala mobile» e quelli del 2005 sulla legge sulla procreazione assistita); altri ancora sono stati letti quali **referendum consultivi**, finalizzati ad interrogare il corpo elettorale su opzioni che si proiettavano ben oltre il quesito stesso (ad es. i tre *referendum* del 1987 sul nucleare) (cfr. VOLPI, *Il referendum tra rinnovamento e declino*, in *Pol. dir.*, 1988, 440). Così, Alfonso Di Giovine riassume con efficacia l'esperienza dell'ultimo quarantennio, affermando che il *referendum* abrogativo ha «inverato pressoché tutte le concettualizzazioni messe a punto dalla dottrina in ordine al ruolo da esso giocabile in un contesto rappresentativo (stimolo, controllo, garanzia delle minoranze, o di forze rimaste in minoranza in Parlamento [...], limite al potere della maggioranza, correttivo del parlamentarismo, arbitrale [...], di rottura, di contropotere, di supplenza, non disdegnando neppure quello di regime o "d'en haut")» (DI GIOVINE, *Democrazia diretta e sistema politico*, cit., 153-154). In modo approssimativo, ritengo si possano cogliere quattro fasi: una prima – dal 1974 al 1985 – nella quale il voto sempre contrario all'abrogazione ha consentito di certificare il consenso popolare su grandi riforme civili, sociali e politiche (divorzio, interruzione di gravidanza, finanziamento pubblico dei partiti), sulla legislazione emergenziale in materia di ordine pubblico, sull'indirizzo economico del Governo (scala mobile); una seconda – circoscrivibile ai *referendum* del 1987 sulla responsabilità dei giudici, la commissione inquirente e il nucleare – nella quale la prevalenza dell'opzione favorevole all'abrogazione sembra costituire la risposta emotiva ad avvenimenti che avevano particolarmente turbato l'opinione pubblica (il «caso Tortora», Chernobyl); una terza fase – dal

1991 al 1995 – nella quale il progressivo montare di un sentimento diffuso di ostilità nei confronti del sistema politico ha condotto al successo di qualsiasi *referendum* che esprimesse un messaggio antipartitico; una quarta fase – che ha inizio nel 1997 – nella quale, in ragione di una pluralità di fattori (svilimento dell'istituto, numero e complessità dei quesiti, propaganda astensionistica, etc.), non si è più raggiunto il *quorum* partecipativo stabilito dall'art. 75, co. 4, Cost., nemmeno quando, nel 2005, il *referendum* tornava ad assumere l'originaria funzione abrogativa e oppositiva nei confronti di leggi che coinvolgevano diritti di libertà e principi costituzionali. ■

L'art. 75 Cost. non costituisce ovviamente l'unica fonte normativa che disciplina il *referendum*. Ad essa si sono progressivamente aggiunte l'art. 2 della l. cost. 11 marzo 1953, n. 1, che ha attribuito alla Corte costituzionale il compito di «giudicare se le richieste di *referendum* abrogativo presentate a norma dell'art. 75 della Costituzione siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso» (si v. par. VI) e la l. 25 maggio 1970, n. 352, che ha definito la procedura referendaria, interrompendo così quella «convenzione antireferendaria», che aveva condotto a più di un ventennio di congelamento dell'istituto (si v. par. V). ■ Un'operazione «normativa» è stata poi quella compiuta dalla Corte costituzionale con la sent. 16/1978 (così SORRENTINO, *L'ammissibilità dei referendum manipolativi*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 194), individuando quattro ulteriori categorie di inammissibilità, ricavabili dalla logica dell'istituto referendario e dall'intero ordinamento costituzionale (si v. par. VI).

### III. Il referendum abrogativo nel sistema delle

1 **fonti.** ■ Non pare in alcun modo possibile escludere il *referendum* abrogativo dal novero delle fonti del diritto: invero, come osservava Vezio Crisafulli, «anche l'abrogare puramente e semplicemente non è *non disporre* ma *disporre diversamente* e costituisce pertanto esercizio di potestà normativa» (CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*<sup>2</sup>, 1993, 116). ■ Un rilievo determinante in questa prospettiva va attribuito alla lettera del testo costituzionale che, riconoscendo in capo al *referendum* la *vis abrogans* rispetto agli atti normativi primari, attribuisce, indirettamente, ad esso carattere normativo (LUCIANI, *Sub art. 75*, cit., 606). Non sussisterebbe, invero, alcuna differenza tra abrogazione legislativa ed abrogazione referendaria (RAVBRAIRA, *Problemi di costituzionalità dell'abrogazione popolare*, 1983, 75). ■ La natura normativa del *referendum* e la sua collocazione tra le fonti primarie (accolta dalla maggior parte della dottri-

na) si manifestano con palese evidenza nel caso di **referendum parziale di carattere manipolativo** (soprattutto in materia elettorale), all'esito del quale (o meglio una volta pubblicato il decreto presidenziale dichiarativo del risultato) si trova nell'ordinamento una norma nuova e diversa rispetto a quella abrogata. In ogni caso, anche una pura e semplice abrogazione crea in modo automatico «una normativa di risulta frutto della saldatura tra il *referendum* e la disciplina legislativa residua», che spetta all'interprete ricostruire (PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, 1996, 270). ■ Né vale a destituire di fondamento questa tesi l'argomento secondo cui il *referendum* rientrerebbe nella categoria degli atti di controllo (cfr. GALEOTTI, *Controlli costituzionali*, Enc. D., X, 337; PANUNZIO, *Esperienze e prospettive del referendum abrogativo, in Attualità e attuazione della Costituzione*, 1979, 72ss.; CHIOLA, *Il referendum come atto legislativo: conflitto tra richieste e limiti*, Pol. D., 1987, 335) in quanto un conto è affermare la natura normativa di un atto (ovvero la sua capacità di innovare l'ordinamento giuridico inserendosi nel sistema delle fonti) ed altro conto è quella della sua funzione nell'ordinamento medesimo. Invero, la tesi della natura del *referendum* come atto di controllo non sarebbe affatto incompatibile con la natura normativa dell'atto (LUCIANI, *Sub art. 75*, cit., 601). ■ La piena inclusione del *referendum* abrogativo nel sistema delle fonti del diritto è stata riconosciuta in numerose pronunce della Corte costituzionale. Se già nel 1978 il giudice costituzionale ravvisava in capo allo strumento referendario la «potestà normativa diretta», nel 1987 si afferma espressamente che «la natura del *referendum* abrogativo nel nostro sistema costituzionale è quella di atto-fonte dell'ordinamento dello stesso rango della legge ordinaria» (Corte cost. 29/1987; nello stesso senso Corte cost. 64/1990). Successivamente la Corte giunge ad ammettere che attraverso la proposta referendaria si producono nuove norme (superando l'effetto puramente ablativo), purché queste siano ricavabili *ex se* dall'ordinamento e non siano estranee al contesto normativo (Corte cost. 64/1990; 36/1997; 13/1999; si v. § VI). ■ Suscita maggiore discussione l'inquadramento del *referendum* nel sistema delle fonti: secondo un primo (e poco condiviso) orientamento si tratterebbe di una fonte fatto, di un «evento che, mettendo in essere una condizione risolutiva di una precedente situazione di tal genere, ne fa automaticamente subentrare una diversa» (MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*<sup>2</sup>, 1991, 856ss.); la dottrina maggioritaria individua nel *referendum* abrogativo una fonte atto produttiva di diritto, ma è divisa tra chi ritiene che questo atto debba

imputarsi al popolo (DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, 1974, 227ss.) e chi — la maggioranza — reputa più opportuna la sua imputazione allo Stato-soggetto (SALERNO, *Il referendum*, op. cit., 197; LUCIANI, *Sub art. 75*, cit., 613 secondo cui «è proprio il rapporto servente dello Stato rispetto al popolo che impone di considerare immediatamente manifestazioni di volontà statale le manifestazioni di volontà popolare»). ■ La natura di fonte atto dell'abrogazione referendaria è stata affermata anche dalla Corte costituzionale in numerose pronunce (*ex multis*, Corte cost. 29/1987; 468/1990). ■ La maggioranza degli autori — sia pure con differenti motivazioni — afferma la natura di **atto con forza di legge** del referendum: vi è chi si basa sul convincimento che l'abrogazione di un atto con forza di legge possa avvenire solo ad opera di un atto o di un fatto di pari o superiore forza (SANDULLI, *Fonti del diritto*, in *Nov. D.*, VII, 529), chi fa, invece, leva sul parallelismo con le leggi ordinarie basato sul divieto di incidere su norme prodotte da fonti di grado costituzionale (CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., 117; ZAGREBELSKY, *Il sistema delle fonti del diritto*<sup>2</sup>, 188), chi, infine, si appoggia al dato formale offerto dall'art. 37, l. 352/1970, ed al valore del decreto presidenziale dichiarativo dell'avvenuta abrogazione, assimilabile ad un atto di promulgazione (PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 272). È rimasta, invece, una posizione minoritaria quella di chi sostiene che il referendum sia da ritenere, a causa delle peculiarità attinenti alla sua forza attiva e passiva, una **fonte atipica** (CUOCOLO, *Note introduttive sul referendum*, in *Studi XX ann. Ass. cost.*, 166; VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, D. disc. pubbl., 9 XII, 512). ■ L'inquadramento del referendum abrogativo nel ristretto novero degli atti con forza di legge porta alla logica inclusione del medesimo (o meglio degli effetti abrogativi referendari) tra gli **atti impugnabili** davanti alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 134 Cost. (cfr. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 333; PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 272; *contra* FOIS, *Relazione*, in *Il dettato costituzionale in tema di referendum*, 1978, 9ss. ed altri autori che contestano la possibile duplicazione dei controlli). È stata la stessa Corte costituzionale a prefigurare questa ipotesi, allorché ha affermato che la eventuale illegittimità della «situazione normativa» derivante dall'effetto abrogativo «potrebbe dar luogo, se e quando si realizzano, ad un giudizio di legittimità costituzionale, nelle forme, alle condizioni e nei limiti prescritti» (Corte cost. 24/1981; conf. 26/1987). In tal modo, il giudice costituzionale sembra premurarsi di sottolineare che sottoposto ad even-

tuale successivo giudizio di costituzionalità non è tanto il voto popolare, quanto piuttosto la **normativa consequenziale al referendum**. ■ Nella 10 direzione indicata dalla Corte costituzionale si muove la maggior dottrina; minoritaria è, invece, l'opinione di chi reputa che il controllo di costituzionalità *a posteriori* abbia ad oggetto l'**atto-referendum** o meglio il suo contenuto abrogativo (LUCIANI, *Sub art. 75*, cit., 701). ■ Il principale problema che si pone agli occhi di chi si è occupato del tema è legato al **rapporto tra controllo di ammissibilità esercitato a priori e controllo di costituzionalità a posteriori**. Il campo delle opinioni spazia da coloro che hanno ritenuto di assimilare la sentenza dichiarativa dell'ammissibilità ad una sentenza di rigetto, concludendo che la prima non vincolerebbe in alcun modo la seconda (RAVERATRA, *Problemi di costituzionalità dell'abrogazione popolare*, cit., 119ss.; CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., 337) a coloro che, invece, hanno sostenuto la natura di giudicato della declaratoria di ammissibilità e, dunque, l'intangibilità del dedotto e del deducibile (LUCIANI, *Sub art. 75*, cit., 710). ■ In ordine ai **vizi denunciabili** sembra prevalere l'idea che i **vizi sostanziali** possano avere ad oggetto solo la normativa di risulta (PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 273). Contrasti sussistono riguardo al possibile sindacato su **vizi formali**, sostenendosi da parte di taluno che tutte le disposizioni della legge ordinaria che disciplina il processo referendario debbano considerarsi norme interposte e che, pertanto, qualunque violazione della predetta possa ridondare «in una ipotesi di illegittimità della normativa referendaria» (RAVERAIRA, *Problemi di costituzionalità dell'abrogazione popolare*, cit., 203) e, da parte di altri, che, invece, solo la violazione delle regole procedurali dettate dalla Costituzione (come svolte ed esplicate dalla legge di attuazione) potrebbe sicuramente dare luogo ad illegittimità costituzionale dell'**atto-referendum**» (LUCIANI, *Sub art. 75*, cit., 712).

**IV. L'oggetto del referendum.** ■ L'art. 75, co. 1, Cost., sancendo che il referendum può condurre all'abrogazione di una legge o di un atto avente forza di legge, individua le fonti che possono essere oggetto di referendum, circoscrivendole agli atti normativi primari dello Stato. La giurisprudenza costituzionale è sostanzialmente giunta a tale esito anche sulla base dell'assimilazione del referendum alla legge ordinaria sul piano della «forza» (Corte cost. 29/1987, 64/1990). Così è stata esclusa l'ammissibilità delle richieste che hanno ad **oggetto la Costituzione, le leggi di revisione costituzionale e le «altre leggi costituzionali»** considerate dall'art. 138 Cost. (Corte cost. 16/1978). Gli argomenti alla

base di tale esclusione sono evidentemente plurimi; oltre alla formulazione letterale dell'art. 75 Cost., che assoggetta a *referendum* solo le leggi e gli atti avente forza di legge, l'assenza di «valore di legge» delle fonti costituzionali (LUCIANI, *Sub art. 75*, cit., 448ss.), l'inderogabilità del procedimento di revisione costituzionale (DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, cit., 207), la previsione di un altro tipo di *referendum* nell'art. 138 Cost. A favore dell'abrogabilità con *referendum* di leggi costituzionali si è espresso da ultimo RUGGERI (*Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, 1999, 107ss.), il quale ritiene che l'art. 75 Cost. vuole assoggettare al *referendum* ogni atto che abbia il nome ed i caratteri della legge, incluse le leggi costituzionali. ■ Non possono essere oggetto della richiesta referendaria nemmeno le «leggi ordinarie a forza passiva rinforzata» – tra le quali la legge che ha dato esecuzione ai Patti lateranensi (Corte cost. 6/1978) e le leggi approvate sulla base di intese con le confessioni non cattoliche – insuscettibili di essere validamente abrogate da leggi ordinarie successive, in ragione del procedimento aggravato di formazione. Parimenti da escludere sono le **fonti comunitarie**, principalmente in quanto fonti appartenenti ad un diverso ordinamento giuridico, le **fonti regionali**, i **regolamenti parlamentari**, le **fonti di natura secondaria**, le **consuetudini**. Sono invece in linea di principio ammissibili i *referendum* aventi ad oggetto un **decreto-legge** – anche se in ragione della limitata durata della vigenza di tale atto, la richiesta si dovrà necessariamente trasferire sulla legge di conversione –, una **legge di delegazione** o un **decreto legislativo**, una **legge cornice** (Corte cost. 63/1990 in materia di caccia).

#### V. Il procedimento referendario: a) *Piniziativa*.

1 ■ Le fasi del procedimento per lo svolgimento del *referendum* abrogativo sono regolate dall'art. 75 Cost. e dalla l. 352/1970, in particolare nel Titolo II (artt. 27-39 e art. 40, ove si rinvia alle norme sul *referendum* costituzionale, in quanto applicabili). La titolarità del potere di richiedere un *referendum* per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, è attribuita dalla Costituzione ad almeno cinquecentomila elettori o a cinque Consigli regionali. A differenza dell'art. 138 Cost., non fu prevista la possibilità che l'iniziativa potesse provenire da una minoranza parlamentare. Le ragioni di tale scelta sono state ricondotte alla prudenza complessiva del Costituente verso l'istituto referendario e verso un suo uso troppo frequente (SALERNO, *Il referendum*, cit., 128), o anche alla volontà di non attribuire al corpo elettorale un ruolo arbitrario nei

conflitti tra maggioranza e minoranza (LUCIANI, *Sub art. 75*, cit., 219). ■ Nell'ambito del procedimento delineato dalla legge del 1970, si opera una distinzione tra iniziativa e richiesta referendaria. L'**iniziativa** referendaria deve essere attivata da un comitato di almeno dieci **promotori**, che devono presentarsi presso la cancelleria della Corte di Cassazione e depositare il testo del quesito referendario (art. 7, l. 352/1970). I promotori provvedono anche a far datare e vidimare i fogli per la raccolta delle sottoscrizioni, che deve concludersi entro tre mesi dalla data indicata. La **richiesta** si perfeziona con il deposito presso la Cassazione da parte dei **presentatori**, designati dai promotori, dei fogli con le firme e dei certificati elettorali dei sottoscrittori (art. 9, l. 352/1970). In caso di richiesta proveniente dai Consigli regionali, le relative deliberazioni, assunte a maggioranza assoluta, non devono essere anteriori alla presentazione di più di quattro mesi (artt. 29 e 30, l. 352/1970). ■ Ai **richiedenti**, in qualità di «frazione del corpo elettorale identificata dall'art. 75 Cost., titolare dell'esercizio di una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita», è riconosciuta la legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (Corte cost. ord. 17/1978 e, *ex plurimis*, sent., 102/1997, 49/1998, 502/2000 e ord. 131/1997, 195/2003 e 198/2005). La competenza a dichiarare la volontà dei firmatari della richiesta è attribuita ai promotori, qualificati come rappresentanti istituzionali dei richiedenti (Corte cost. 69/1978). La Corte ha invece rigettato la pretesa del comitato promotore di porsi quale «organo di permanente controllo» dell'esito del *referendum*, ritenendo che la legittimazione dei promotori sussista sino a quando vi sia un procedimento referendario in corso e venga a cessare con la conclusione di questo (Corte cost. ord. 9/1997, 172/1997 e 49/1998). Entro tre mesi dalla timbratura dei fogli, almeno tre promotori debbono depositare presso la cancelleria della Corte di Cassazione le firme raccolte e indicarne il numero (art. 28, l. 352/1970). ■ Per evitare che la consultazione referendaria possa aver luogo nello stesso anno in cui sono previste le elezioni per il rinnovo del Parlamento nazionale, la legge prevede che le richieste non possano essere depositate nell'anno antecedente la scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione di una delle due Camere (art. 31, l. 352/1970). Al di fuori di tali casi particolari, le richieste debbono essere depositate nel periodo intercorrente dal primo gennaio al trenta settembre di ciascun anno. Quale sia la logica di tale principio di alternatività tra *referendum* ed elezioni politiche non

è tuttavia del tutto chiaro, anche se evidentemente traspare una volontà di evitare interferenze referendarie sul conflitto politico (si v. CAROLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale*, cit., 111; LOJODICE-BRAGHINA, voce *Referendum*, *Enc. g. Treccani*, 9ss.). ■ **b) Il controllo dell'Ufficio centrale.** Le richieste referendarie sono sottoposte al controllo di legittimità dell'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di Cassazione e composto da tre presidenti di sezione della Corte di Cassazione nonché dai tre consiglieri anziani di sezione (art. 12, l. 352/1970). Tale organo, istituito con la legge del 1970, esamina le richieste depositate, allo scopo di accertare che esse siano conformi alle norme di legge (art. 32, co. 2, l. 352/1970). All'Ufficio centrale è affidata una funzione di vigilanza durante l'intero procedimento e di controllo sulla legittimità e sulle irregolarità delle richieste, mentre la cognizione dell'ammissibilità è demandata alla Corte costituzionale (sul riparto di competenze tra Ufficio centrale e Corte costituzionale, cfr. Corte cost. 251/1975 e, in dottrina, GABRIELE, *Referendum (diritto costituzionale)*, *Nov. D.*, App. VI, 437ss. e PINARDI, *L'ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione: natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, 2000). In questa fase, il controllo dell'Ufficio centrale è diretto ad accertare la natura legislativa e la vigenza dell'atto oggetto della richiesta referendaria, nonché il rispetto delle norme procedurali relative al deposito della richiesta e alla raccolta delle firme. Tale organo rileva, altresì, eventuali uniformità o analogie di materia presenti in più richieste e dispone la concentrazione di quelle che abbiano tali caratteristiche. Infine, stabilisce, sentiti i promotori, la denominazione della richiesta di referendum, al fine dell'identificazione dell'oggetto (art. 32, ult. co., l. 352/1970). Le funzioni dell'Ufficio centrale sono state prevalentemente ritenute di natura giurisdizionale (cfr. LUCIANI, *Sub art. 75*, cit., 289ss. e la bibliografia ivi citata).

■ **c) Il giudizio di ammissibilità.** Superato il controllo dell'Ufficio centrale, la Corte costituzionale è investita del giudizio di ammissibilità (sul quale si rinvia al par. VI). Per quanto concerne la fase procedimentale, la legge (art. 33, l. 352/1970) stabilisce che la Corte fissi la data della deliberazione in camera di consiglio, che deve avvenire entro il venti gennaio dell'anno successivo a quello della richiesta, e nomini il giudice relatore. I promotori e il Governo possono depositare alla Corte memorie ed intervenire in camera di consiglio sulla legittimità costituzionale delle richieste di referendum. ■ **La possibilità di intervento nel giudizio da parte di soggetti differenti da quelli indicati dall'art. 33, co. 3, l.**

352/1970 è stata per lungo tempo negata dalla Corte (tra le molte, Corte cost. 10/1972, 27/1981, 32/1993, 32/1997). Tale preclusione è venuta meno con la sent. n. 31/2000, con la quale la Corte – con un netto *revirement* confermato dalla giurisprudenza successiva (Corte cost. 36, 39, 41, 42, 43, 45, 46, 47 e 49 del 2000; 42/2003; 45, 46, 47, 48 e 49 del 2005; 15, 16 e 17 del 2008) – ha ammesso il deposito di memorie da parte di altri soggetti (comitati per il no, associazioni, partiti politici ma anche singoli cittadini), portatori di una volontà diversa rispetto ai promotori e comunque interessati alla decisione sull'ammissibilità del referendum, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte. In tutte queste decisioni la Corte ha, tuttavia, sempre voluto specificare come tale ammissione non si traduca in un diritto di partecipare al procedimento quali interventori (riservandosi essa la facoltà di verificarne caso per caso l'opportunità) e, conseguentemente, non comporta il diritto di questi soggetti di illustrare le proprie tesi in camera di consiglio che, invece, spetta *ex lege* ai promotori ed al Governo (sul tema, si rinvia a NICOTRA, *Le zone d'ombra nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 254ss.). ■ La sentenza che ammette o non ammette la richiesta referendaria deve essere pubblicata entro il dieci febbraio. Il dispositivo è pubblicato in Gazzetta Ufficiale entro cinque giorni dal deposito della sentenza in cancelleria. ■ **d) L'indizione, il voto e l'esito della consultazione. Il divieto di ripristino della disciplina abrogata.** Qualora la Corte abbia ritenuto ammissibile la richiesta referendaria, il Presidente della Repubblica indice il referendum con decreto, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, fissando la data della consultazione in una domenica tra il 15 aprile e il 15 giugno (art. 34, l. 352/1970). La scelta della data è attribuita alla discrezionalità del Governo, ma si deve ritenere che il Presidente della Repubblica possa verificare che tale scelta «non leda i diritti connessi allo svolgimento delle operazioni referendarie» (LUCIANI, voce *Referendum*, *Diz. D. Pubbl.*, 4964); la Corte ha negato, in assenza di situazioni eccezionali, che i promotori possano interferire su tale scelta governativa (cfr. Corte cost. ord. 131/1997 e ord. 198/2005). Se, dopo l'indizione del referendum, si verifica lo scioglimento anticipato delle Camere o di una sola di esse, nella logica di evitare sovrapposizioni tra consultazioni differenti, il referendum è automaticamente sospeso e i termini del procedimento riprendono a decorrere dal 365° giorno



successivo alla data delle elezioni. Per l'interpretazione di tale norma, cfr. Cons. St., 24 febbraio 1973, *F. it.*, 1973, III, 134ss., che ha determinato un rinvio di due anni del referendum sulla legge sul divorzio, rispetto al primo atto di indizione nel 1972. Il legislatore ha dato precedenza alla consultazione elettorale, «presupponendo così il riconoscimento di una certa minorità del referendum rispetto al circuito rappresentativo» (PIZZOLATO-SATTA, *Sub art. 75*, cit., 1474); ciò ha in ogni caso consentito di utilizzare lo scioglimento per rinviare consultazioni politicamente delicate. È stato autorevolmente sostenuto in occasione dello scioglimento delle Camere del 2008 che la consultazione referendaria avrebbe dovuto precedere le elezioni politiche «quando il risultato elettorale sarebbe viziato proprio a causa dell'illegittimità costituzionale della legge elettorale sottoposta ad abrogazione referendaria» (PACE, *È contro i principi della Costituzione andare alle urne con questa legge elettorale*, *AIC.it*, 6 febbraio 2008). ■ La disciplina della propaganda referendaria è tendenzialmente equiparata a quella delle elezioni politiche, anche se la Corte (sent. 161/1995) ha distinto piuttosto radicalmente le esigenze di pari trattamento nelle elezioni politiche e nel referendum. ■ La consultazione referendaria è valida soltanto qualora partecipi al voto la maggioranza degli aventi diritto di voto. I voti bianchi e nulli concorrono al raggiungimento del *quorum partecipativo*, mentre non sono considerati «partecipanti alla votazione», ai sensi dell'art. 75, co. 4, Cost., coloro che, in caso di pluralità di referendum, non ritirino la scheda relativa ad uno o più quesiti. Dalla previsione di un *quorum* di validità discende che la partecipazione al voto referendario non possa essere qualificata quale «dovere civico», ai sensi dell'art. 48 Cost. Più discutibile è, tuttavia, la legittimità e la correttezza costituzionale dell'invito a non partecipare al voto (si v. § VII). Il risultato del referendum è accertato dall'Ufficio centrale, che verifica *in primis* il raggiungimento del *quorum partecipativo* stabilito dall'art. 75, co. 4, Cost. per la validità della consultazione e successivamente il risultato del referendum. L'esito è favorevole all'abrogazione qualora la proposta abrogativa abbia raggiunto la maggioranza dei voti validamente espressi. L'abrogazione ha effetto dal giorno successivo a quello della pubblicazione del decreto presidenziale nella Gazzetta ufficiale (art. 37, l. 352/1970). Tuttavia, il Presidente della Repubblica può, su proposta del Ministro interessato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, differire l'effetto abrogativo per un termine non superiore ai sessanta giorni (art. 37, co. 3, l. 352/1970). ■ Qualora le norme sottopo-

ste a referendum siano *medio tempore* abrogate dal legislatore o dichiarate incostituzionali (cfr. Corte cost. 251/1975), l'Ufficio centrale per il referendum dichiara la cessazione delle operazioni referendarie relative (art. 39, l. 352/1970). La potestà legislativa delle Camere può dunque esplicarsi, l'attività legislativa sul punto non è preclusa né sospesa (Corte cost. 68/1978; cfr. CRISAFULLI, *Osservazione*, *G. cost.*, 1978, 580ss.). Tuttavia, per bloccare il referendum, non basta che il legislatore adotti una qualsiasi disciplina sostitutiva; l'abrogazione deve essere sufficiente a determinare la cessazione delle operazioni referendarie, ossia deve incidere sostanzialmente sulla normativa oggetto del quesito (LUCIANI, *Sub art. 75*, cit., 542ss.). Questo è l'esito di una celebre sentenza additiva, con la quale la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 39, l. 352/1970, nella parte in cui non prevede che «se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il referendum sia accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative» (Corte cost. 68/1978, che motiva l'illegittimità della norma in quanto «non predispone adeguati mezzi di tutela dei firmatari delle richieste di referendum abrogativo»). Nella sent. 42/1983, la Corte ha poi specificato che l'Ufficio centrale può dichiarare cessate le operazioni referendarie solo dopo aver sentito presentatori e promotori. ■ Qualora l'esito sia contrario all'abrogazione, nei successivi cinque anni non può essere avanzata richiesta di referendum sul medesimo oggetto (art. 38, l. 352/1970). Tale preclusione non opera qualora il referendum sia invalido, per il mancato raggiungimento del *quorum* di partecipazione. Così si è espressa l'ordinanza dell'Ufficio centrale del 7 dicembre 1999, in occasione della riproposizione del referendum elettorale già svolto quel medesimo anno, sulla base del differente significato dei due *quorum* previsti dall'art. 75 Cost., nonché della diversità ontologica tra voto contrario e mancato raggiungimento del *quorum partecipativo*. In questo stesso senso, tra i moltissimi, CARETTI, *Il limite temporale alla riproposizione di richieste referendarie*, *Q. cost.*, 2000, 124ss., PINARDI, *L'ufficio centrale per il referendum*, cit. 92ss.; MORRONE, *L'invito a disertare le urne, tra storia, costituzione e regole di correttezza costituzionale*, *Q. cost.*, 2003, 623ss.; contra LUCIANI, *Sub art. 75*, cit., 584ss., che individua la ratio del divieto di riproposizione nell'inutilità della ripetizione in tempi ravvicinati di una consultazione che, quale ne sia stato l'esito, non ha

comunque raccolto il consenso necessario all'abrogazione. ■ Ulteriore questione di rilievo centrale nel dibattito tra i costituzionalisti è quella relativa al **vincolo giuridico** che l'abrogazione per via referendaria potrebbe determinare nei confronti del legislatore, in particolare in relazione al **divieto di ripristino** della disciplina abrogata tramite *referendum*. Tale questione è intimamente connessa da una parte alla natura prevalente – legislativa o di controllo – del *referendum* (PIZZOLATO-SATTA, *Sub art. 75*, cit., 1475s.) e dall'altra alla ipotetica sussistenza di un «plusvalore democratico», che attribuirebbe al *referendum* una forza passiva rinforzata, superiore alla legge. Vi è così chi individua un effetto giuridico vincolante discendente dall'indirizzo che i votanti avrebbero espresso. Tale vincolo non deriverebbe da una posizione gerarchicamente sovraordinata del *referendum* rispetto alle altre fonti primarie, ma da «quel *quid* che il *referendum* possiede rispetto alle altre fonti primarie», in quanto manifestazione diretta della sovranità popolare (così NICOTRA, *Le zone d'ombra nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 247; nello stesso senso BALDASSARRE, *Referendum e legislazione*, in *Referendum*, a cura di Luciani e Volpi, 1992, 35ss.; CARNEVALE, *Qualche considerazione sparsa in tema di abrogazione «innovativa» e manipolazione referendaria e di rapporti tra referendum elettorali e legislazione parlamentare*, in *Elettori legislatori?*, cit., 83, secondo il quale, specie in materia elettorale, «anche il «verso» dell'abrogazione popolare dovrebbe evidentemente entrare a far parte del parametro su cui misurare il rispetto del divieto di non riproduzione della normativa abrogata»). In posizione antitetica, si situa Massimo Luciani, il quale nega che si possa configurare alcun divieto di ripristino, che «non trova fondamento né nel modello di democrazia rappresentativo-partecipativa, né nell'intenzione dei costituenti, né nel testo della Costituzione, né nella logica del sistema delle fonti» (LUCIANI, *Sub art. 75*, cit., 680; analogamente, DI GIOVINE, *Democrazia diretta e sistema politico*, 2001, 167, che osserva «l'estrema difficoltà – non solo sul piano formale ma anche, in certi casi, politico – di attribuire al verdetto popolare un particolare status, in grado di limitare un organo (il Parlamento) e un'attività (la produzione legislativa) strutturalmente perenni e inesauribili»). ■ In una posizione mediana si è collocata negli anni la **Corte costituzionale**, che ha in ogni caso individuato la sussistenza di un qualche **vincolo di natura giuridica sull'attività legislativa del Parlamento discendente dall'abrogazione referendaria**. In particolare, nella sent. 468/1990, richiamando «la peculiare natura del

*referendum*, quale atto-fonte dell'ordinamento», ha osservato che «a differenza del legislatore che può correggere o addirittura disvolere quanto ha in precedenza statuito, il *referendum* manifesta una volontà definitiva e irripetibile». Tale principio è stato sviluppato nella sent. 32/1993, ove la Corte circoscrive la possibilità per il legislatore di «correggere, modificare o integrare la disciplina residua» entro i «limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare», nonché nella sent. 33/1993 e soprattutto nell'ord. 9/1997, che sancisce «la possibilità di un controllo di questa Corte in ordine all'osservanza, da parte del legislatore, di tali limiti». ■ La giurisprudenza costituzionale non chiarisce, tuttavia, i **contorni del divieto di ripristino**; certamente non può ricavarsi una sorta di intangibilità degli effetti del *referendum*, che determinerebbe il rischio – sottolineato da Sergio Bartole – di un congelamento legislativo (BARTOLE, *Dalla elaborazione dei quesiti ai referendum manipolativi, e ritorno*, in AA.Vv., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 101). Più correttamente, si ritiene che la limitazione alla potestà legislativa delle Camere possa circoscriversi al divieto di approvazione di una nuova legge che reintroduca i principi ispiratori della disciplina abrogata ed i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, in analogia con quanto indicato nella sent. 68/1978 (in questo senso PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 273ss.; *contra* PINARDI, *L'esito del referendum abrogativo e le richieste di referendum costituzionale tra limiti di natura giuridica e dinamica politico-istituzionale*, G.U. RESCIGNO, *Intervento e ONDA, Riflessioni conclusive*, tutti in *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., rispettivamente alle pagine 373-375, 380-381 e 394, che ritengono vi possa essere solo un vincolo di natura politica e non giuridica). ■ Circa la **durata della preclusione**, appare difficile cogliere nella legislazione e nei principi dell'ordinamento elementi che consentano di propendere decisamente per l'una o l'altra ipotesi avanzata in dottrina, ossia che il vincolo durerebbe cinque anni – in analogia con il divieto di riproposizione in caso di *referendum* contrario all'abrogazione (CORASANTI, *Note in tema di referendum elettorale*, in *Elettori legislatori?*, cit., 97; NICOTRA, *Le zone d'ombra nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 252) – oppure sino al momento del rinnovo delle Camere, che determinerebbe una situazione politicamente nuova rispetto a quella esistente al tempo del *referendum* e una pienezza di legittimazione in capo al-

le nuove assemblee legislative (tra i molti, PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 275, MANGIA, *Referendum*, 1999, 317ss.). ■ Ulteriore problema concerne le conseguenze della violazione del divieto di ripristino: è stato prospettato un ruolo centrale del Capo dello Stato, che potrebbe esercitare, in tale ipotesi, il potere di rinvio della legge alle Camere (BALDINI, *L'intento dei promotori nel referendum abrogativo*, 1996, 192), o quelli, ben più drammatici, di rifiuto assoluto di promulgazione (NICOTRA, *Le zone d'ombra nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit. 253-254) o di scioglimento, quale sanzione nei confronti di assemblee che deliberino in contrasto con il popolo (CHIOLA, *Il referendum come atto legislativo: conflitto tra richieste e limiti*, 1987, *Pol. D.*, cit. 346s.). Maggior riscontro nella giurisprudenza costituzionale appare avere la tesi della incostituzionalità della legge che ripristini le norme abrogate, in quanto contrastante con il referendum, inteso non quale fonte superiore di grado, ma quale fonte interposta tra Costituzione e legge ordinaria (PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 274; in questo senso VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, in *D. disc. pubbl.*, XII, 512 e AZZARITI, *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la «forza» delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, in *G. cost.*, 1995, 95).

**VI.1. I limiti all'ammissibilità tra Costituzione e giurisprudenza costituzionale.** ■ L'art. 2 della l. cost. 1/1953 affida alla Corte costituzionale, in via preventiva ed obbligatoria, il compito di «giudicare se le richieste di referendum abrogativo presentate a norma dell'art. 75 della Costituzione siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso». Di tale competenza – non prevista dall'art. 134 Cost. e aggiunta con il «frutto avvelenato» del legislatore costituzionale del 1953 – la Corte ha fatto un uso tale da modellare l'istituto referendario in modo così intenso ed innovativo, da far ritenere che ci si trovasse di fronte ad una integrazione, se non ad una modificazione, della Costituzione stessa (cfr. BARTOLE, *Integrazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, 2004, 243ss.). Non è questa la sede per valutare l'opportunità di tale scelta del legislatore, che ha indubbiamente «coinvolto la Corte in situazioni segnate da contrapposizioni dualistiche di interessi» (ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, 1988, 472), né per criticare in modo analitico la «creatività» e talvolta la contraddittorietà della Corte nell'esercitare tale potere (per un giudizio severo, si v. per tutti DI GIOVINE, *Referendum e Corte costituzionale*, *D. pubbl.*, 2000, 601), né ancora per soffermare l'attenzione sui risvolti

politici delle decisioni che, talvolta, hanno orientato il giudice costituzionale, almeno in alcuni passaggi più delicati. Certo è che occorre registrare l'esistenza di una «dottrina della Corte sul referendum» (ROSSI, *Corte e referendum abrogativo*, *F. it.*, 2006, 337), interpretabile come un «tentativo di conservare il referendum al suo ruolo precipuo di strumento di verifica della volontà popolare, cui attingere in via eccezionale e non sistematica, in modo da arginare il pericolo di tradire la vocazione essenzialmente rappresentativa del sistema costituzionale italiano» (PIZZOLATO-SATTA, *Sub art. 75*, cit., 1476). In questo senso, si potrebbe leggere la giurisprudenza costituzionale, dalla sent. 16/1978 in avanti, quale un progressivo consolidamento di un «diritto vivente» giurisprudenziale. Tuttavia, questa affermazione sembra smentita dalla presenza di ampi margini discrezionali nel giudizio di ammissibilità, che rende difficile non solo la prevedibilità del giudizio – per cui non appare eccessivo il paragone di Gaetano Silvestri con la cabala (SILVESTRI, *Relazione di sintesi, in I referendum sulla procreazione assistita*, a cura di AINIS, 2005, 145) – ma, talvolta, anche la stessa classificazione dei criteri elaborati dalla giurisprudenza.

**VI.2. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale.** ■ La logica della giurisprudenza costituzionale in materia appare difficile da ricostruire e da interpretare con i soli strumenti tipici del ragionamento giuridico, in ragione della profonda incidenza che appaiono avere sugli orientamenti della Corte il numero delle richieste, l'oggetto del referendum e più in generale il clima politico-istituzionale in cui le tornate referendarie si collocano (sul rapporto tra giurisprudenza costituzionale e contesto politico, cfr. per tutti BARBERA-MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., e CAROLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale*, cit.). ■ Nella fase 2 immediatamente successiva all'approvazione della l. 352/1970, in relazione a iniziative referendarie limitate nel numero e che coinvolgevano temi fondamentali, connessi ai diritti di libertà e alla stessa idea di società (divorzio, aborto), la Corte accolse una interpretazione letterale dell'art. 1, l. Cost. 1 del 1953, limitandosi a verificare che «la legge a cui il referendum si riferisce, nel suo complesso e nelle singole sue disposizioni» non concernesse una materia rientrante tra quelle escluse dall'art. 75, co. 2, Cost., il quale pareva così costituire l'unico parametro utilizzato (Corte cost. 10/1972 e 251/1975). ■ Lo spartiacque è evidentemente la sentenza n. 16 del 7 febbraio 1978, con la quale il giudice costituzionale, di fronte al moltiplicarsi delle richieste, apre ad una interpretazione sistematica dei limi-

ti all'ammissibilità che orienterà tutta la giurisprudenza successiva (su tale sentenza, oggetto di riflessioni ininterrotte nell'intero trentennio, appaiono ancora di estremo interesse e stimolo le note di CRISAFULLI, *In tema di limiti al referendum*, BARTOLE, *Conferme e novità nella giurisprudenza costituzionale in materia di referendum*, MODUGNO, «Trasfigurazione» del referendum abrogativo e «irrigidimento» dei Patti Lateranensi, tutte in *G. cost.*, 1978, I, alle pagine 151ss., 167ss. e 181ss.). La Corte reputa, infatti, troppo restrittiva la configurazione del giudizio di ammissibilità accolta nelle prime pronunce, ritenendo che «tale interpretazione non ha nessuna altra base, in effetti, al di fuori dell'assunto - postulato più che dimostrato - che la testuale indicazione delle cause d'inammissibilità, contenuta nel capoverso dell'art. 75 Cost., sia rigorosamente tassativa; laddove è altrettanto sostenibile - in ipotesi - che essa presuppone una serie di cause inesprese, previamente ricavabili dall'intero ordinamento costituzionale del referendum abrogativo» (Corte cost. 16/1978). Su questa base, invoca parametri differenti, quali in *primis* gli artt. 1 e 48 Cost. e individua quattro ulteriori diverse categorie di ulteriori limiti di ammissibilità delle richieste referendaria desunti dalla logica dell'istituto. Sono così preclusi i referendum che hanno un oggetto non idoneo ad essere sottoposto a referendum, ovvero: a) la Costituzione, le leggi di revisione o le altre leggi costituzionali, le leggi ordinarie a forza passiva rinforzata (cfr. § IV); b) le leggi strettamente collegate a quelle indicate dall'art. 75, co. 2, Cost.; c) le leggi a contenuto costituzionalmente vincolato. Sono inoltre inammissibili, in ragione della struttura della domanda referendaria: d) le richieste prive del requisito di omogeneità e carenti di una matrice razionalmente unitaria. ■ Le fasi della giurisprudenza costituzionale in materia di referendum non possono ovviamente ridursi a due, ad un prima e ad un dopo la sentenza del 1978. È vero che «nella giurisprudenza successiva della Corte, tale pronuncia è spesso assurta al ruolo di rappresentare l'effettivo parametro di ammissibilità delle richieste di referendum» (CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale*, cit., 117). Tuttavia, nelle moltissime decisioni dell'ultimo trentennio, la Corte ha specificato, espanso e spesso confuso i confini allora tracciati, giungendo a configurazioni ben lontane da quelle originarie. Più in particolare, a) si è assistito ad un'evoluzione del criterio della omogeneità in senso più soggettivo (VOLPI, voce *Referendum nel diritto costituzionale*, in *D. disc. pubbl.*, XII, 510); b) vi è stata una progressiva legittimazione del referendum manipolativo o «propositivo», in ragione del-

l'esigenza che in esso sia reso evidente il «fine intrinseco dell'atto abrogativo» (Corte cost. 29/1987 in materia di sistema di elezione del CSM) e che la normativa risultante sia immediatamente applicabile (Corte cost. 32/1993); c) si è, infine, registrata una tendenza nei fatti a spostare il giudizio sulla normativa di risulta, avvicinando il sindacato di ammissibilità a quello di legittimità costituzionale. ■ Circa questo ultimo aspetto, la Corte costituzionale ha, invero, sempre sottolineato la diversità tra i due giudizi, per quanto concerne sia l'oggetto che il parametro, affermando costantemente che il giudizio di ammissibilità non è la sede di un giudizio sulla illegittimità costituzionale, sia della legge oggetto di referendum, sia della normativa di risulta derivante dall'atto abrogativo (Corte cost. 45, 46, 47 e 48 del 2005, cfr. anche Corte cost. 24/1981, 26/1987, 63/1990 e 15 e 16/2008, ove la Corte esclude espressamente di poter anticipare un giudizio di ragionevolezza sulla normativa di risulta in sede di giudizio di ammissibilità, in ragione del divieto «di procedere allo scrutinio di costituzionalità senza che la questione sia sorta in occasione di una concreta vicenda applicativa»; in dottrina da ultimo GIUPPONI, *Il «giudizio di legittimità» sull'esito referendario e i limiti al legislatore*, cit., 307ss.). Tra l'altro, un sindacato preventivo di costituzionalità sulla normativa di risulta imporrebbe alla Corte di «individuare tutti i parametri possibili di tale verifica, in assenza di una iniziativa esterna» (ONIDA, *Riflessioni conclusive*, cit., 393). Paradigmatica la vicenda della norma sulla sospensione dei processi per le cd. «alte cariche» dello Stato (art. 1, l. 140/2003), nella quale la Corte, investita contestualmente della questione di costituzionalità della norma e della richiesta abrogativa, ne ha dapprima dichiarato l'illegittimità (Corte cost. 24/2004) e immediatamente dopo ammesso il referendum (Corte cost. 25/2004), ritenendo che «la competenza a valutare, alla luce dell'art. 136 della Costituzione, gli effetti del sopravvenire di tale pronuncia all'ordinanza con cui l'Ufficio centrale ha dichiarato la legittimità del quesito referendario, non appartiene a questa Corte, essendo estranea all'oggetto del giudizio affidatole dall'art. 75 della Costituzione, come individuato dalla giurisprudenza costituzionale (v. sentenza n. 251 del 1975)». Tali affermazioni non sembrano, tuttavia, trovare pieno riscontro specie nella giurisprudenza successiva alla crisi politica del biennio 1992-1993, nella quale la Corte - senza ammetterlo esplicitamente - «tende ormai ad anticipare in sede di ammissibilità ipotetici test di costituzionalità quanto all'esito referendario, formalmente estranei ai limiti di cui all'art. 75, co. 2, Cost.» (così GIUPPONI, *Il*

«giudizio di legittimità» sull'esito referendario e i limiti al legislatore, cit., 310), valorizzando in particolare i limiti dell'omogeneità, delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato e delle leggi costituzionalmente necessarie o obbligatorie. Di fronte a un numero amplissimo di richieste, la ricerca di qualche strumento di progressiva restrizione dello spazio del referendum si è diretta così anche verso il progressivo rafforzamento della tendenza ad esercitare un controllo non dissimile, ma non identico, al controllo anticipato di costituzionalità, «ritenendo inammissibile il referendum quando la domanda posta con il quesito appaia proprio volta a realizzare una situazione normativa che appare alla Corte contraria alla Costituzione» (ONIDA, *Riflessioni conclusive*, cit., 393, che cita quale esempi Corte cost. 35/1997, 49/2000 e 45/2005 abrogative di ogni protezione rispettivamente del concepito, del lavoratore a domicilio e delle situazioni soggettive coinvolte nella regolamentazione della fecondazione assistita). Anche con questo controllo più circoscritto, restano le perplessità di fronte all'adozione quale parametro dell'intera Costituzione e dei «valori fondamentali della nostra carta costituzionale» (Corte cost. 31/2000 e 45/2005, ove la Corte afferma che «sotto quest'ultimo profilo, ciò che può rilevare, ai fini del giudizio di ammissibilità della richiesta referendaria, è soltanto una valutazione liminare e inevitabilmente limitata del rapporto tra oggetto del quesito e norme costituzionali, al fine di verificare se, nei singoli casi di specie, il venir meno di una determinata disciplina non comporti ex se un pregiudizio totale all'applicazione di un precetto costituzionale, consistente in una diretta e immediata vulnerazione delle situazioni soggettive o dell'assetto organizzativo risultanti a livello costituzionale»; sul tema si v. TEGA, *Referendum sulla procreazione assistita: del giudizio di ammissibilità per valori*, Q. cost., 2005, 385ss.).

**VI.3. Le leggi esplicitamente escluse dal referendum.** ■ Il primo criterio di inammissibilità concerne le quattro categorie di leggi che l'art. 75, co. 2, Cost., sottrae esplicitamente al referendum. Pur in assenza di una omogeneità e di una ratio comune tra le materie (LUCIANI, *Sub art. 75*, cit., 370), la Corte, a partire dalla sent. 16/1978, ha integrato l'interpretazione letterale con una interpretazione logico-sistematica delle cause d'inammissibilità, ritenendo così non tassativo l'elenco indicato nell'art. 75 Cost. Secondo il giudice costituzionale, infatti, il divieto si deve estendere alle «disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75 Cost., che la preclusione debba rite-

nersi sottintesa», mentre è esclusa la possibilità di ricorrere ad interpretazioni di tipo estensivo o analogico (Corte cost. 16/1978; analogamente 31/2000, in materia di condizione giuridica dello straniero). ■ Il ricorso a tale canone ermeneutico ha inciso sulla configurazione di tali limiti, ed in particolare sull'interpretazione di «legge di autorizzazione a ratificare trattati internazionali», una delle materie escluse oggetto di maggiori difficoltà interpretative. Sulla base della ratio che l'esclusione del referendum sia connessa alla necessità di evitare allo Stato una responsabilità da inadempimento degli accordi assunti con gli altri Stati, la Corte ha progressivamente esteso l'inammissibilità referendaria alla legge di esecuzione in senso stretto (Corte cost. 16/1978), alle leggi «internazionalmente imposte» (CARNEVALE, *Il referendum abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, 1992, 59), ossia «strettamente collegate all'esecuzione dei trattati», purché «non vi sia margine di discrezionalità quanto alla loro esistenza e al loro contenuto, ma solo l'alternativa tra il dare esecuzione all'obbligo assunto sul piano internazionale ed il violarlo, non [emanando] le norme od abrogandole dopo averle emanate» (Corte cost. 30/81; si v. anche 26/1993, 8/1995, 27/1997), sino a «quelle produttive di effetti strettamente collegati all'ambito di operatività dei trattati» (Corte cost. 31/81, in materia di centrali nucleari). Tale giurisprudenza, criticata sia sul piano del ragionamento di fondo che della conseguenza di escludere le leggi genericamente attuative degli impegni internazionali assunti dallo Stato (CARNEVALE, *Il referendum abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 47ss.; MALFATTI-PANIZZA-ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2003, 263ss.; MODUGNO, *Ancora una rassegna sull'ammissibilità dei referendum abrogativi, dopo venti anni*, G. cost., 2001, 1785) è poi alla base della individuazione del limite delle leggi «comunitariamente necessarie» (così CARTABIA, *Referendum e obblighi comunitari: verso l'inammissibilità dei referendum su leggi comunitariamente necessarie?*, Riv. it. dir. pubbl. comun., 2000, 189), o «comunitariamente vincolate» (TEGA, *Le leggi a contenuto comunitariamente vincolato*, G. it., 2000, 1562) ossia di quelle disposizioni indispensabili perché lo Stato non sia inadempiente nei confronti degli obblighi comunitari (Corte cost. 41 e 45/2000). Circa tale nuovo limite, si è osservato che «l'enorme estensione delle competenze comunitarie può finire per ridurre insopportabilmente lo spazio del referendum» (LUCIANI, *Sub art. 75*, cit., 383) e che, quando le fonti comunitarie hanno immediata applicabilità o efficacia diretta, di

fronte al diritto comunitario «l'ordinamento interno si ritrae e non è più operante» (Corte cost. 285/1990, 41/2000 e 45/2000), non ponendosi così un problema di inadempimento da parte dello Stato. ■ Piuttosto complessa è altresì l'identificazione della categoria delle «leggi tributarie» (cfr. FEDELE, *La nozione di tributo e l'art. 75 Cost.*, in *G. cost.*, 1995, 24ss. e MALFATTI-PANIZZA-ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 264). La giurisprudenza ha invero oscillato tra una nozione più restrittiva di norma tributaria (Corte cost. 26/1982) ed una più estensiva (Corte cost. 11/1995, 37/1997, entrambe in materia di sostituto d'imposta), ritenendo che «nella dizione «leggi tributarie» contenuta nell'art. 75, secondo comma, della Costituzione, il legislatore costituente abbia fatto riferimento a tutte quelle disposizioni che disciplinano il rapporto tributario nel suo insieme», ovvero sia le norme che riguardano il momento costitutivo dell'imposizione sia quelle che disciplinano gli aspetti dinamici del rapporto (così Corte cost. 51/2000). ■ Al di là dell'interpretazione logico-sistemica appare lo sviluppo della giurisprudenza in relazione al limite delle «leggi di bilancio» (in tema, si v. CAPORALI, *Leggi in materia finanziaria ed ammissibilità del referendum*, 2004). Con la sent. 2/1994, in materia di alienazione di beni statali (ma in questa direzione già Corte cost. 35/1985), il giudice costituzionale compie «l'allargamento concettuale più clamoroso» (LUCIANI, *Sub art. 75*, cit., 395) e, prescindendo dalla natura puramente formale della legge di bilancio, tende a sottrarre al referendum sia la «legge finanziaria», sia provvedimenti collegati alla legge finanziaria, sia le leggi essenziali per la realizzazione degli equilibri finanziari e di bilancio (Corte cost. 12/1995). ■ Nessuna richiesta referendaria ha riguardato il limite delle «leggi di amnistia ed indulto», le quali sono – in ragione del principio di ultrattività della legge penale più favorevole e del divieto ex art. 79 Cost. di applicazione ai reati commessi successivamente alla presentazione del disegno di legge – sostanzialmente «inabrogabili, e non solo da parte del corpo elettorale, ma anche dal Parlamento» (MALFATTI-PANIZZA-ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 265). ■ La Corte non ha mai ricompreso tra le materie escluse altre non connesse a quelle espressamente indicate dall'art. 75, co. 2, Cost. In particolare, in relazione alle leggi elettorali, ha ritenuto privo di valore giuridico il richiamo all'emendamento, approvato dall'Assemblea costituente nella seduta del 16 ottobre 1947 e omissivo nel testo finale redatto dal comitato di redazione, che includeva la legge elettorale tra quelle sottratte al referendum abrogativo, così come si è rifiutata di ricavare un'esclusione im-

placita dal parallelo instaurabile con le materie oggetto dell'art. 72, co. 4, Cost., sottratte sia al procedimento in commissione legislativa sia al referendum abrogativo (47/1991).

**VI.4. I limiti impliciti: le leggi a contenuto costituzionalmente vincolato;** ■ La difficoltà di individuare un percorso costante nella giurisprudenza costituzionale si rinviene anche nelle decisioni relative alla categoria delle «leggi ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato». La sent. 16/1978 aveva cercato di delineare nettamente sul piano concettuale il confine tra disposizioni legislative dal «contenuto costituzionalmente vincolato» e tutte le altre «leggi costituzionalmente obbligatorie ovvero essenziali per il funzionamento dell'ordinamento democratico», ritenendo che potessero rientrare nel novero della prima categoria – e dunque essere unabrogabili – le sole disposizioni legislative «il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)» e che siano l'unica disciplina possibile per concretare le corrispondenti previsioni costituzionali. In tale decisione, la Corte osservava che «il referendum verrebbe [...] a subire limitazioni estremamente ampie e mal determinate», se si estendesse il divieto alla categoria delle «leggi costituzionalmente necessarie», ossia a tutte le leggi ordinarie comunque costitutive od attuative di istituti, di organi, di procedure, di principi stabiliti o previsti dalla Costituzione, per le quali non sussiste un vincolo relativo al contenuto. ■ Se dunque nella sent. 16/1978 la categoria delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato sembrava circoscritta con sufficiente precisione alle leggi che attuano la Costituzione nel solo modo possibile, nella giurisprudenza successiva si registra una progressiva estensione, che ha prodotto quelle «limitazioni ampie e mal determinate» paventate nella decisione del 1978 e ha condotto ad esiti contraddittori in ipotesi referendarie simili, se non addirittura identiche e ad una sempre meno agevole distinzione con le leggi costituzionalmente obbligatorie (si v. NICOTRA, *Le zone d'ombra nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 233ss. e GRUPPONI, *Il «giudizio di legittimità» sull'esito referendario e i limiti al legislatore*, cit., 314ss.). Così, in talune pronunce la Corte apre le porte al referendum, in quanto sarebbero sottratte all'abrogazione popolare le sole leggi a contenuto costituzionalmente vincolato in senso stretto, ovvero quelle che rappresentano l'unica attuazione possibile di un principio costituzionale, senza che vi possa essere una scelta discrezionale del legislatore (Corte cost. 26/1981, che am-

mise il *referendum* «minimale» del Movimento per la vita e quello dei Radicali sull'interruzione di gravidanza, bocciando la richiesta «massimale» di abrogazione della legge n. 194 del 1978, in quanto finalizzata ad abrogare una disciplina dettata dalla Corte costituzionale stessa nella sent. 27/1975 e così attuativa, nel suo contenuto normativo essenziale, dell'art. 32, co. 1, Cost.; 27/1987, in materia di commissione inquirente; 35/1993, relativa al ministero del turismo). In altre decisioni il giudice costituzionale dichiara inammissibili anche leggi attuative della Costituzione, l'eliminazione delle quali priverebbe di efficacia un principio o un organo costituzionale la cui esistenza è garantita dalla Costituzione o determinerebbe la soppressione di una tutela minima per situazioni che tale tutela esigono secondo la Costituzione (Corte cost. 25/1981, sull'ordinamento giudiziario militare; 29/1987, sulla caccia; 35/1997, in materia di interruzione di gravidanza; 7/1997, relativo al ministero della sanità; 42/2000, sul finanziamento pubblico degli istituti di patronato; 45/2005, sulla soppressione totale della legge sulla procreazione medicalmente assistita).

**VI.5. (segue) Le leggi costituzionalmente necessarie; i referendum «manipolativi» e le leggi elettorali;** ■ La distinzione tra le categorie delle leggi «costituzionalmente vincolate», sottratte al *referendum* e «costituzionalmente necessarie», ad esso sottoponibili a determinate condizioni, assume un rilievo centrale in relazione alla questione dell'**ammissibilità di referendum «manipolativi»** ad effetto innovativo, ovvero quelle richieste referendarie il cui «oggetto non è un compiuto enunciato normativo, ma un suo frammento (o una pluralità di frammenti) senza autonomo contenuto normativo» (LUCIANI, *Sub art. 75*, cit., 625), ma la cui eliminazione produce effetti modificativi di rilievo sul testo normativo rimanente. Molto si è discusso sui confini di ammissibilità di tali richieste, che creano un nuovo disposto normativo, «contravvenendo in tal modo al carattere soltanto abrogativo che il Costituente aveva inteso attribuire al *referendum* e trasformandolo, di fatto, in un *referendum* propositivo o comunque contenente un indirizzo rivolto al legislatore» (MALFATTI-PANIZZA-ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 271). La scelta del Costituente – codificata poi anche nell'art. 27, co. 3, della l. 352/1970 – di consentire l'abrogazione anche di una parte di una legge o di un atto avente forza di legge, sembra aprire la via a *referendum* che hanno come fine «la modificazione di una norma, allorché oggetto della richiesta sia [...] l'abrogazione di parte di uno o più articoli della legge» (CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*<sup>2</sup>, 1984, 98; nello stesso sen-

so, BRUNELLI, *Quesito manipolativo e statuto particolare del referendum abrogativo*, in *Elettori legislatori?*, cit., 37). La giurisprudenza è stata in un primo tempo invero assai prudente ed è sembrata riservare al solo legislatore rappresentativo la possibilità di assolvere al compito di sostituire le norme abrogate con una nuova disciplina innovativa (Corte cost. 29/1987, in materia di legge elettorale del C.S.M., che sembrava escludere la possibilità di abrogare norme elettorali tramite *referendum* popolare abrogativo, che «si palesa nella specie strumento insufficiente, in quanto idoneo a produrre un mero effetto ablatorio *sine ratione*). In merito, cfr. CARLASSARE, *Considerazioni su principio democratico e referendum abrogativo*, in AA.Vv., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 139, che sottolinea la distanza tra questa pronuncia e le successive in materia elettorale). ■ 2 La svolta avviene con le decisioni sui quesiti sulle leggi elettorali politiche e comunali del periodo «rivoluzionario» 1991-1993, che consentono – meglio, impongono – in **materia elettorale** richieste manipolative (i *referendum* dichiarati ammissibili aventi ad oggetto la legislazione elettorale dal 1991 al 2008 sono stati complessivamente tredici). In queste pronunce, la Corte delinea «uno statuto particolare referendario delle leggi elettorali» (così BARTOLE, *Corte costituzionale e comitato dei promotori di fronte alle ambiguità e ai dilemmi del referendum in materia elettorale*, in *Elettori legislatori?*, cit., 4, ma già Id., *Coerenza dei quesiti referendari e univocità della normativa di risulta*, in *G. cost.*, 1991, 333), con parametri, criteri e test di giudizio applicabili soltanto a tale settore specifico. ■ In 3 particolare, di fronte all'obiezione che la struttura formale del quesito coinvolgerebbe spesso soltanto singole parole o frammenti di per sé privi di contenuto dispositivo, così da non potersi considerare «parte» della legge soggetta a *referendum*, la Corte ritiene «irrelevante il modo di formulazione del quesito, che può anche includere singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo, se l'uso di questa tecnica è imposto dall'esigenza di «chiarezza, univocità e omogeneità del quesito» e di «una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative», sì da consentire agli elettori l'espressione di un voto consapevole.» (Corte cost. 32/1993; analogamente Corte cost. 47/1991, ove la Corte ha osservato come il mantenimento formale di porzioni normative anche brevissime potrebbe «suscitare dubbi sull'effettivo intento dei promotori»; in dottrina, si v. MORRONE, *L'ammissibilità del referendum elettorale alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, in Verso il bipolarismo in Italia. Referendum*

elektorale, riforme costituzionali e partiti politici, a cura di Mantini, 1998, 61ss. e, da ultimo, In., *Sono ammissibili i nuovi referendum elettorali?*, 4 in *foruncost.it*. ■ Di fronte alla seconda obiezione che la Corte finirebbe con l'ammettere una sorta di procedimento legislativo popolare e che, comunque, il procedimento referendario può condurre alla sola abrogazione, senza possibilità di introdurre innovazioni, la Corte ribalta il ragionamento, vieta la mera ablazione e impone il ricorso alla manipolazione creativa. In particolare, valorizzando le differenze tra le due categorie di leggi costituzionalmente vincolate o obbligatorie (GIUPPONI, *Il giudizio di legittimità sull'esito referendario e i limiti al legislatore*, cit., 315) e riconducendo le leggi elettorali in tale ultima categoria (da ultimo Corte cost. 15 e 16 del 2008), il giudice costituzionale consente di assoggettare a referendum abrogativo parziale anche le norme sull'elezione degli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, alla condizione che resti in vigore una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo rappresentativo (Corte cost. 47/1991, 32/1993, 5/1995, 26/1997). Sottolinea la Corte che ciò assume particolare importanza per il Parlamento, che è «istituto caratterizzante dell'ordinamento (sent. 154/1985) ed è luogo privilegiato della rappresentanza politica (sent. 379/1996), sì che la paralisi, anche soltanto temporanea, dei meccanismi giuridici per il rinnovo delle Assemblee parlamentari urterebbe con le esigenze fondamentali della democrazia rappresentativa» (Corte cost. 26/1997) e «paralizzerebbe il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 88 Cost.» (Corte cost. 15 e 16 del 2008). Tale giurisprudenza ha trovato sostanziale conferma in tutte le decisioni successive, comprese le sentenze 15, 16 e 17 del 2008, con le quali la Corte costituzionale ha dichiarato ammissibili le tre richieste di referendum abrogativo aventi ad oggetto le norme che consentono, alla Camera e al Senato, il collegamento tra più liste in un'unica coalizione e la presentazione, alla Camera, di una candidatura in più circoscrizioni. Da qui, ulteriori elementi che consentono con qualche certezza di individuare il formarsi di un diritto vivente speciale, proprio dei referendum in materia elettorale (PERICLI, *Referendum abrogativi su leggi elettorali e referendum costituzionali: tra «zone di penombra» e «zone buie» della giurisprudenza costituzionale*, in *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 366). ■ Quanto al limite allo spazio di intervento innovativo, la Corte ha invero ritenuto ammissibili referendum forte-

mente creativi, capaci di modificare, attraverso l'abrogazione di singole parole, il significato della disposizione (si v. da ultimo Corte cost. 15/2008); tuttavia la Corte, nel tentativo di recuperare la configurazione abrogativa del referendum, sancita dall'art. 75 Cost., ha precisato che il quesito può, attraverso la tecnica del ritaglio, espandere le potenzialità intrinseche nella normativa vigente, ma non deve tuttavia condurre al risultato di sostituire la disciplina vigente con un'altra assolutamente nuova estranea al contesto normativo disegnato dalla legge sottoposta a referendum (Corte cost. 13/1999, 33 e 34 del 2000, 15, 16 e 17 del 2008). ■ La dottrina della Corte sulla manipolabilità del referendum non trova applicazione esclusivamente in materia elettorale; negli altri settori, tuttavia, la non obbligatorietà del ricorso alla abrogazione parziale ha condotto la Corte ad accentuare il controllo sul grado di innovatività della richiesta, imponendo che la norma di risulta debba discendere dalla «fisiologica espansione delle norme residue, o dai consueti criteri di autointegrazione dell'ordinamento»; altrimenti, «si fuoriesce dallo schema tipo dell'abrogazione «parziale», proprio perché non si propone tanto al corpo elettorale una sottrazione di contenuto normativo, ma si propone piuttosto una nuova norma direttamente costruita» (Corte cost. 36/1997 in materia di tetti alla pubblicità; nello stesso senso, Corte cost. 50/2000, sui termini massimi della custodia cautelare, 43/2003 in materia di rifiuti e 46/2003 in materia di residui tossici negli alimenti).

**VI.6. (segue) L'omogeneità, la chiarezza e la completezza del quesito.** ■ Il requisito della necessaria omogeneità delle richieste – forse il più discusso tra quelli elaborati dalla Corte nel 1978 e il più imprevedibile negli esiti (RUGGERI-SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, 2001, 402) – attiene evidentemente alla struttura della richiesta e non all'oggetto. Nella sua originaria enunciazione non ammetteva la formulazione di quesiti con «una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, da non poter venire ricondotto alla logica dell'art. 75 Cost.; discostandosi in modo manifesto ed arbitrario dagli scopi in vista dei quali l'istituto del referendum abrogativo è stato introdotto nella Costituzione, come strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare» (Corte cost. 16/1978). Secondo lo stesso estensore della sentenza n. 16 del 1978, la dichiarazione d'inammissibilità di una richiesta referendaria per difetto di omogeneità avrebbe dovuto rappresentare un estremo rimedio, volto a garantire la genuinità e la libertà di voto degli elettori e ad evitare un «eccesso di potere refe-



rendario» (PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 288 e Id. *Profili problematici della giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità dei referendum*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, 1998, 13). La giurisprudenza dell'ultimo trentennio mostra al contrario come il criterio dell'omogeneità abbia assunto una sorta di «primato logico» (LUCIANI, *Sub art. 75*, cit., 421) e sia divenuto il criterio preliminare, che tende a precedere il controllo delle altre ulteriori cause di inammissibilità (Corte cost. 30/1981; *contra* però Corte cost. 11/1995, che ritiene pregiudiziale la verifica dell'inclusione 2 nelle materie previste nell'art. 75, co. 2, Cost.). ■ Tale requisito ha subito negli anni un processo di progressiva estensione, se non di radicale metamorfosi (per una complessiva ricognizione della giurisprudenza, CARNEVALE, *Il «referendum» abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, 281ss.), sino a «scindersi in una quantità di sottocriteri» (MANGIA, *Referendum*, cit., 288), di cui è difficile individuare un equilibrio ragionevole. Costituisce una vera e propria nuova causa di inammissibilità, diversa se non addirittura opposta rispetto a quella sopra descritta, la richiesta di **coerenza e completezza** del quesito, che sanziona i quesiti per «insufficiente chiarezza» o «incoerenza», in quanto non prevedono qualcosa che avrebbe dovuto esserci per conferire agli elettori la possibilità di un voto libero e consapevole (Corte cost. 27/1981, in materia di caccia, ove si precisa che in presenza di una «contraddizione fra la richiesta di abrogazione di una disciplina e la mancata richiesta di abrogazione di altre disposizioni dettate nel medesimo contesto normativo e indissolubilmente legate a quella» 3 si lede la chiarezza del quesito e dunque la libertà del voto). ■ Ulteriore requisito, per la prima volta teorizzato in Corte cost. 29/1987, in tema di funzionamento del C.S.M., è quello dell'**evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo**, fine che deve essere univoco, trasparente ed evidente. Afferma la Corte che «la natura del referendum abrogativo nel nostro sistema costituzionale è quella di atto-fonte dell'ordinamento dello stesso rango della legge ordinaria. Come il legislatore rappresentativo ispira e coordina la sua volontà ad un oggetto puntuale, così la volontà popolare deve poter ispirarsi ad una *ratio* altrettanto puntuale. Il quesito referendario è dotato di siffatta *ratio* quando in esso sia incorporata l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo». La Corte, sulla base dell'equiparazione tra legislatore rappresentativo e legislatore referendario, impone che la normativa di risulta abbia una «teleologica significanza», ossia richiede che già nel quesito emerga con chiarezza l'alter-

nativa alla legge sottoposta a referendum (cfr. CERRONE, *Sub art. 75*, *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di Crisafulli e Paladin, Padova, 1990, 468). Di qui l'inammissibilità delle richieste che costituiscono mere proposte di cancellazione di una legge, senza che possa essere chiara agli elettori l'alternativa; cfr. Corte cost. 47/1991, ove la Corte richiede l'omogeneità e la chiarezza del quesito, nonché l'univocità e la chiarezza della normativa risultante dall'esito positivo della consultazione, passando «dall'omogeneità del quesito all'omogeneità del risultato», ed esaltando sempre più l'aspetto positivo che quello meramente demolitorio del referendum (cfr. BARTOLE, *Dalla elaborazione dei quesiti ai referendum manipolativi, e ritorno*, cit., 99; nello stesso senso, Corte cost. 34/1993, 30/1997). Dall'intrinseca finalità della richiesta si è poi giunti alla formulazione del limite che Luciani definisce dell'**utilità del referendum** (LUCIANI, *Sub art. 75*, cit., 437), ossia della idoneità del quesito a raggiungere lo scopo che i promotori si ponevano (Corte cost. 35, 36 e 37 del 2000); di qui la tendenza ad applicare sempre più frequentemente gli schemi del sindacato di ragionevolezza anche ai giudizi relativi all'ammissibilità delle richieste referendarie (sul tema, si v. RAZZANO, *La «ragionevolezza» nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, a cura di Modugno e Zagrebelsky, 2001, 227ss.).

**VII. Referendum e libertà del voto.** ■ La giurisprudenza costituzionale sul referendum abrogativo ha ritenuto di collegare inscindibilmente il limite dell'omogeneità del quesito referendario al principio della **libertà del voto**. Invero, a partire dalla sentenza 16/1978, il giudice costituzionale ha precisato che «occorre che i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da coartare le loro possibilità di scelta; mentre è manifesto che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.)» (Corte cost. 16/1978). La libertà degli elettori si contrappone, nel ragionamento della Corte, a quella dei promotori ed è un valore prevalente nel bilanciamento in quanto «la sovranità del popolo non comporta la sovranità dei promotori e [...] il popolo stesso deve essere garantito, in questa sede, nell'esercizio del suo potere sovrano». ■ In dottrina si è, dunque, evidenziato che il principio di libertà del voto (*rectius* di libertà di scelta degli elettori) costituisce la prima e «la più vera causa» dell'introduzione del limite dell'omogeneità (CARNEVALE, *Il referendum abro-*

gativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale, cit., 242ss.; non condivide l'ancoraggio del requisito di omogeneità all'art. 48 Cost. LUCIANI, *Omogeneità e manipolatività delle richieste di referendum abrogativo tra libertà del voto e rispetto del principio rappresentativo*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, 1998, 78ss.). ■ Si tratta, invero, di una lettura estensiva del principio di libertà di voto sancito dall'art. 48., co. 2, Cost., che, nella sua lettura tradizionale (e formale), mira ad una protezione solo astratta dell'elettore da indebiti condizionamenti (di origine esterna) incidenti nella determinazione del voto. Nel giudizio di ammissibilità del referendum, diversamente, la libertà del voto si traduce nella necessaria redazione e presentazione (da parte dei promotori) di quesiti categorici, che consentano una scelta chiara e consapevole da parte del cittadino che si rechi alle urne, cosa che non potrebbe avvenire qualora vengano conglobati oggetti diversi in un unico quesito (LANCHESTER, *Voto, (diritto di)*, *Enc. D.*, XLVI, 1993, 1127). In questo senso, non appare infondata la critica di chi sottolinea la contraddizione tra il divieto di quesiti disomogenei o oscuri e l'ammissibilità e la possibilità di sottoporre agli elettori una pluralità di richieste concorrenti o anche contraddittorie sulla medesima materia (LUCIANI, *Sub art. 75*, cit., 413s.). ■ È stato altresì sostenuto che la libertà e la segretezza del voto possano essere messe in pericolo dall'invito esplicito all'asten-

sione (cfr. MORRONE, *L'invito a disertare le urne, tra storia, costituzione e regole di correttezza costituzionale*, cit., 597ss.). Come mostra l'esperienza dell'ultimo ventennio, la previsione del quorum strutturale di partecipazione ha indotto i gruppi contrari all'abrogazione a utilizzare sempre più l'espedito dell'appello all'astensione, per rendere invalido il referendum, come accaduto per tutti i diciotto referendum indetti dal 1997 al 2005. Tale comportamento, generalmente inquadrabile nella libera manifestazione del pensiero e nella normale dialettica politica, può, tuttavia, risolversi, specie in comunità ristrette, in una «forma surrettizia di coazione e di controllo nella formazione della volontà popolare» (MORRONE, *L'invito a disertare le urne, tra storia, costituzione e regole di correttezza costituzionale*, cit., 626), con riflessi non trascurabili anche sulla libertà di scelta del singolo e sull'effettività del principio di segretezza del voto. In questa prospettiva, pare acquisire una qualche logica una norma quale l'art. 98 del T.U. delle leggi elettorali per la Camera (applicabile al procedimento referendario ex art. 51, l. 352/1970), che sanziona chi, investito di pubbliche funzioni, abusi delle proprie attribuzioni per indurre gli elettori all'astensione. Soprattutto, rimane più di un dubbio sulla correttezza costituzionale di detti appelli, specie se promossi da organizzazioni politiche o sociali di particolare autorevolezza e influenza.

Agatino Cariola

### ***Referendum da prendere sul serio***

In: *Giurisprudenza Italiana*, 2000, 3

1. Strano destino quello del *referendum* abrogativo previsto nella Costituzione italiana, giacché su esso pesano ogni volta tutte le polemiche che riguardano i temi del confronto politico innestato dalla consultazione referendaria medesima, e l'intensità dello scontro si trasferisce quasi inevitabilmente sulla valutazione circa la stessa funzionalità dell'istituto, eliminato il quale verrebbe meno anche una delle ragioni di conflitto politico. Sembra paradossale, eppure è vero che in occasione di molte delle consultazioni referendarie la polemica sul merito delle questioni si è trasformata in «battaglia» contro l'istituto medesimo, giudicato inadeguato o inidoneo a configurarsi quale utile strumento di decisione (indicazioni ancora efficaci circa l'atteggiamento dei giuristi italiani di fronte al *referendum* abrogativo, in Luciani, *Giuristi e referendum*, in *Dir. e Società*, 1978). Ed è ancora più strano che poche volte nella letteratura italiana la critica al *referendum* si è rivolta contro la logica maggioritaria che ispira il funzionamento dell'istituto: posizione di principio che avrebbe potuto richiamarsi ad un modello nobile, per così dire, di struttura per definizione compromissoria e consensuale della democrazia di stampo parlamentare. Anche quando si è riproposta l'osservazione in origine weberiana secondo la quale i veri soggetti sovrani nel procedimento referendario sono coloro che pongono le domande e, quindi, riescono a far convocare il corpo elettorale a decidere sui quesiti dagli stessi proposti, lo si è fatto da una prospettiva di dubbio e di sospetto, incapace di accogliere sino in fondo l'opzione pluralistica delle società democratiche contemporanee (ed anche della nostra Costituzione), che in generale moltiplica e non restringe i processi decisorii e che, quindi, non teme di riconoscere e regolare i conflitti sociali e l'esercizio dei vari poteri sociali espressi a più diverso titolo.

Stupisce, invece, che si continui spesso a riferirsi alla pretesa e rigida contrapposizione tra democrazia rappresentativa e diretta, laddove proprio il modello dello Stato rappresentativo, fondato sul processo di decisione politica espresso soprattutto nel circuito corpo elettorale-parlamento-governo, sembra subire da più versanti consistenti erosioni, se non altro per l'affermazione dei poteri sovranazionali, per le competenze delle c.d. *Autorithies* ed, in via più generale, per l'esercizio di tanti poteri, legittimati in maniera diversa dal classico meccanismo della rappresentanza politica.

Che i promotori di quesiti referendari tentino allora, e per così dire, di intervenire sui nervi scoperti del gioco politico nazionale fa parte, in altri termini, del paradigma di una società aperta che accoglie in pieno l'idea di una competizione tra soggetti ed idee. Semmai, è l'incapacità di decisione della classe politica (di volta in volta al Governo) a mostrarsi in pieno. Quello che è stato chiamato il paradosso delle riforme volte a far decidere un sistema politico bloccato (Zagrebelsky, Adeguali e cambiamenti della Costituzione, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, II, Padova, 1985, 915 e segg.), sembra applicarsi in pieno al *referendum*, giacché ad esso si rimprovera, in definitiva, di porre i soggetti politici nell'alternativa di decidere e di «mostrare le carte».

Insomma, in un ordinamento politico che, per varie circostanze, dalla collocazione internazionale ai presupposti culturali delle vicende politiche, è stato costruito sulla fuga dalla responsabilità, il *referendum* impone ai partiti di prendere posizione e di scegliere, subendo il peso della soluzione assunta. Per questo esso risulta estraneo alla nostra cultura politica ed ogni volta si ripropongono le ragioni del suo preteso disagevole innesto in un sistema di democrazia rappresentativa. Ed andrebbe aggiunto a questo proposito che la cultura politica italiana non ha nemmeno mai accolto in pieno il modello dello stato dei partiti, tipico dell'esperienza istituzionale del Novecento, giacché i partiti politici italiani sono riusciti ad esercitare potere senza assumersi spesso le responsabilità conseguenti per le loro decisioni.

Si comprende agevolmente così che nel nostro sistema politico si sia fatto di tutto per rendere la «decisione» referendaria in definitiva assai debole, atteso che la stessa può essere completamente ignorata dagli svolgimenti legislativi. Una volta che la Corte costituzionale sin dal *referendum* e dalla successiva legge sulla responsabilità civile dei giudici ha escluso che il comitato promotore possa continuare ad esistere per tutelare il risultato referendario, quest'ultimo è una specie di interesse senza soggetto, esposto quindi ad essere annullato di fronte alla volontà, essa sì forte, espressa da una classe politica ritornata nel pieno dominio di una materia, che può essere allora limata, corretta, perfino restituita alle primitive condizioni. E non vale nemmeno attribuire alla stessa Corte costituzionale il potere di annullare eventualmente la legge riproduttiva di un'altra abrogata tramite *referendum*, giacché è evidente che la prima si consolida in maniera sempre più forte man mano che se ne rafforza l'applicazione e scema l'eco del risultato referendario.

Da strumento di decisione il *referendum* è divenuto, allora, sempre più di stimolo e di impulso. Lo stesso *referendum* del 1993 — oramai lontano nel ricordo e nelle conseguenze di fronte al consolidamento del nuovo status quo — ha mostrato di riuscire ad esprimere forza cogente solo in quanto il relativo risultato è stato sostenuto per la legittimazione politica che ne è derivata ai promotori, in

uno con gli stravolgimenti giudiziari che hanno riguardato molta parte della classe politica.

2. A tale risultato sembrano aver contribuito vari fattori, su uno dei quali può qui richiamarsi l'attenzione. A differenza che negli altri ordinamenti ove il *referendum* dà luogo ad un procedimento «autosufficiente» e produttivo di effetti indipendenti dal procedimento legislativo parlamentare, il *referendum* abrogativo previsto dall'art. 75 della Costituzione italiana presuppone quasi di necessità di avere come proprio referente l'attività legislativa delle Camere, cui si contrappone per porla nel nulla, come è nel caso dell'abrogazione totale, oppure per correggerla e modificarla, come nell'ipotesi dell'abrogazione parziale. Il *referendum* abrogativo, in altri termini, risulta sempre essere un processo di iniziativa politica rivolto «contro» la decisione (o l'inerzia) assunta dalle Camere.

Da questo punto di vista, non cambia la «direzione» o il «verso» dell'istituto referendario siccome accolto in Italia l'operazione interpretativa colta ad evidenziare più l'istanza partecipativa nei confronti della democrazia rappresentativa, che sarebbe sottesa al ricorso al procedimento referendario, piuttosto che quella dialettica ed «alternativa». Infatti, a parte che negli ordinamenti costituzionali razionalizzati contemporanei appare quantomeno problematico contrapporre forme di democrazia cosiddette dirette ed indirette alla ricerca della migliore, resta il fatto che l'esito referendario esprime — o può comunque esprimere — un risultato contrario alla decisione adottata dal Parlamento, in contrapposizione, meglio ancora, alla maggioranza parlamentare.

Anzi, ad essere coerenti, la valorizzazione dell'istanza dinamico-partecipativa espressa dal *referendum* nei confronti della rappresentanza politica dovrebbe condurre a stabilire obblighi positivi a carico di quest'ultima (e concretamente della maggioranza): obblighi ben più forti e stringenti di quelli che, invece, la nostra esperienza istituzionale conosce.

Tesi del genere, in definitiva, appaiono legati ad una cultura che fa dello Stato (e degli istituti e degli strumenti riferibili alla formazione della cosiddetta volontà statale) il punto di riferimento per la lettura dei fenomeni sociali: una cultura statalista, insomma, tutta fondata sulla visione della legge come atto di imperio, capace di far tutto, e rispetto al quale non possono ammettersi processi di decisione alternativi che metterebbero in crisi le premesse di quella ricostruzione ideologica.

3. Tale cultura si è riproposta in pieno a proposito dell'interpretazione da dare all'art. 38, legge n. 352 del 1970, circa la possibilità di riproporre il quesito referendario sul sistema elettorale, «bocciato» nell'aprile 1999 a causa del mancato raggiungimento del *quorum* di partecipazione al voto. Poiché la citata norma dispone che qualora «il risultato del *referendum* sia contrario

all'abrogazione di una legge», la medesima richiesta non possa essere riproposta prima di cinque anni, da parte di alcuni si è ritenuto che anche il *referendum* bocciato per il mancato raggiungimento del *quorum* di partecipazione non possa essere svolto. A sostegno di tale argomentazione si è fatto notare che anche l'astensione rappresenta la manifestazione di una volontà politica contraria all'abrogazione referendaria e si è valorizzata l'esigenza, chiaramente ispirata a ragioni di economicità, di non permettere la riproposizione sul tappeto politico di questioni cui la maggioranza del corpo elettorale non ha prestato attenzione, disertando, appunto, le urne.

In contrario è da ricordare che una norma di carattere eccezionale non può essere applicata oltre il campo espressamente previsto e va comunque intesa restrittivamente, anche a prescindere dal fatto che le maggioranze previste dall'art. 75 Cost, sembrano riecheggiare per più versi il procedimento di formazione della legge (su ciò ampiamente Ciancio, *Il quorum di partecipazione nel referendum abrogativo (causa ed effetti di un anacronismo)*, in *Politica del Diritto*, 1999).

Soprattutto, una tale opinione finisce per addossare ai promotori del *referendum* l'onere di provare le ragioni della diserzione dalle urne. Detto meglio, tra i due interessi ed i relativi gruppi di pressione, quelli favorevoli al risultato referendario positivo e quelli ad esso contrari, questa tesi finisce per far prevalere questi ultimi e per violare, allora, ogni principio di parità tra i due contendenti politici. In altri termini, essa incide sul valore dell'eguaglianza che ispira tutta la legislazione elettorale, compresa quella sulla propaganda, nel nostro ordinamento come in quelli di analoga ispirazione liberal-democratica. Si pensi alla ricca giurisprudenza della Corte Suprema americana circa il legame tra partecipazione politica ed eguaglianza (per tutti, Tribe, *American Constitutional Law*, 2a ed., Mineola, New York, 1988, 1460 e segg.).

La violazione del principio di eguaglianza avverrebbe ancora sotto un altro profilo, riguardante il calcolo dei due *quorum* di partecipazione e di validità del voto, previsti in Costituzione.

Sempre in base alla legge del 1970 schede bianche e nulle concorrono a formare il primo *quorum* di partecipazione, ma non sono conteggiate tra i voti validi. Qualche autorevole voce ha posto in dottrina addirittura il problema dell'incompatibilità di tale disposizione con il precetto dell'art. 75 Cost., in quanto «le schede bianche sono sempre considerate voti validi, in tutte le elezioni politiche ed amministrative, per cui non possono essere portate in detrazione del *quorum* di cui all'art. 75 C», Barile, nelle varie edizioni delle *Istituzioni di diritto pubblico*, ad esempio VI, Padova, 1991, 501 e segg.

Ma la ragione di siffatta soluzione è facilmente comprensibile, giacché altrimenti, a contarle tra i voti validi, schede bianche e nulle sarebbero equiparate ai «no», rendendo più alto, e quindi più difficile da ottenere, il *quorum* che i «si» debbono raggiungere. Ciò integrerebbe un'evidente violazione del principio di eguaglianza, perché in tal modo manifestazioni di volontà inizialmente assai diverse tra loro, i «no», le schede bianche e quelle nulle, sarebbero ingiustificatamente trattate allo stesso modo, laddove, invece, il principio di eguaglianza richiede di disciplinare in modo diverso fattispecie tra loro differenti.

Un discorso analogo vale anche — ed a maggior ragione — per coloro che si sono del tutto astenuti dalla competizione referendaria, non recandosi appunto a votare, e la cui (non) manifestazione di volontà non può essere parificata a questa o a quell'altra delle posizioni espresse tramite il voto. Il legislatore che pretendesse di assegnare un qualsiasi significato alle posizioni degli astenuti, non solo violerebbe il principio di eguaglianza e sarebbe irragionevole, perché conterebbe oltre agli indifferenti anche coloro che non potrebbero comunque votare (malati gravi, defunti in prossimità del voto, elettori impossibilitati a votare); ma assumerebbe la veste di un sovrano totalitario che non rispetta la libertà di coscienza e di (non) voto dei cittadini elettori, assegnando in maniera autoritaria al loro comportamento un determinato significato.

Per questo la citata norma sull'impossibilità di far ripetere il *referendum* bocciato da un numero di «no» superiori ai «si» non può estendersi sino a riguardare la diversa ipotesi della consultazione risultata nulla per mancanza di votanti. In materia elettorale «libertà ed eguaglianza, infatti, sono ... coniugate in modo così stretto che la garanzia dell'eguaglianza non può non tradursi allo stesso tempo nella garanzia della libertà di scelta dell'elettore» (così, in termini generali, Lucani, *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991, 34).

3.1. In altri termini, nemmeno il legislatore costituzionale potrebbe attribuire al silenzio degli elettori un determinato significato, quasi ad entrare nell'intimo della coscienza dei cittadini.

Val forse la pena di ricordare che il primo Autore a formulare il principio che nessun Parlamento può intervenire a qualificare in un modo o nell'altro il silenzio dei cittadini è stato Tommaso Moro, in occasione del processo che doveva condurlo alla decapitazione. Di fronte al suo rifiuto di prestare giuramento all'Atto di Successione stabilito dal Parlamento inglese, il 7 maggio 1535 Moro venne sottoposto ad interrogatorio da parte di Cromwell, Bedyll e Tregonwell. «Allora il procuratore del re gli obiettò che quel silenzio era prova e segno sicuro di un animo perversamente contrario allo statuto, poiché ciascun suddito fedele e leale di Sua Maestà, interrogato su quello statuto, ha il dovere e l'obbligo di rispondere categoricamente e senza alcuna reticenza che esso è sacrosanto e legittimo. Veramente, osservò Moro, se è esatto che dice il diritto comune, *«qui*

*tacet consentire videtur*», il mio silenzio ha valore più di conferma che di biasimo al vostro statuto. E quanto alla vostra asserzione che ciascun suddito leale è tenuto, più che a ogni altra cosa al mondo, alla propria coscienza e alla propria anima: sempreché la sua coscienza, come la mia, non sia promotrice di diffamazione o di sedizioni contro il suo principe: ed io vi assicuro che la mia coscienza io non l'ho rivelata a nessuno», in Reynolds, *Il processo di Tommaso Moro*, trad. it. Roma, 1985, 157.

Contestando che al proprio silenzio potesse attribuirsi un qualche significato, Moro difendeva la sua testa e la sua coscienza. I suoi persecutori, al contrario, erano esponenti di una cultura che non esitava a fare della legge uno strumento di dominio, anche a costo di sopraffare la coscienza individuale. Ed è inutile ricordare che il costituzionalismo non può non fondarsi sull'esigenza di rispettare la libertà di coscienza.

Da tale prospettiva, anzi, dovrebbe dubitarsi di quelle leggi che, per un verso incidono su scelte di libertà individuale, e per altro, non consentono di opporre l'obiezione di coscienza, nemmeno sotto la forma di disobbedienza civile. È l'esempio della nuova legge sul finanziamento pubblico ai partiti, la quale prevede che la somma da distribuire ai partiti sia calcolata moltiplicando l'importo di lire 4.000 per il numero degli elettori, art. 1, legge n. 157 del 1999. Questa disciplina presenta più profili di irragionevolezza, a cominciare dal fatto che l'ammontare delle risorse da distribuire avvenga sulla base del numero degli elettori (ed in altre leggi addirittura sulla base del numero degli abitanti della Repubblica) e che la distribuzione tra i partiti avvenga, invece, in proporzione del numero dei voti ottenuti, postulando tra i due dati un assurdo collegamento.

Si aggiunga che la legge sul finanziamento pubblico ai partiti, la quale pure incide su aspetti legati alla libertà di voto e, quindi, alla coscienza dei cittadini, commisurando l'importo del finanziamento all'esistenza in vita del cittadino-elettore, è tra quelle che non possono essere disubbidite e rispetto alle quali non può esercitarsi alcuna forma di obiezione (tranne a far venire meno il presupposto medesimo del prelievo fiscale e della conseguente erogazione!).

4. Non è di oggi l'osservazione che non tutte le discipline normative sono «aggregabili» tramite l'abrogazione referendaria.

Sta a parte l'ovvia considerazione che una legge, specie di rilievo come quella elettorale, ha bisogno di una legittimazione politica più forte che non quella derivante dal fortuito incontro delle due minoranze di chi vuole il mantenimento dell'esistente e di chi risulta indifferente ad un qualsiasi risultato. Le regole del gioco vanno certo costruite attraverso l'assunzione di posizioni abbastanza nette e precise ed il consenso più ampio delle forze politiche.



Tutto ciò non vuoi dire che non vi sia spazio alcuno da prestare all'esigenza di economicità, per evitare di votare ogni anno per lo stesso *referendum* al quale la maggioranza degli elettori non mostra interesse.

La realtà è che la logica maggioritaria proposta dal *referendum* intende esaltare la responsabilità dei soggetti che animano il confronto politico, ed in primo luogo dei partiti. Soprattutto, dopo che il *referendum* ha abbandonato l'originario schema solamente abrogativo ed è divenuto di tipo propositivo o di indirizzo nei confronti delle successive decisioni legislative, i partiti politici non possono sperare di sfuggire al peso della scelta politica, magari confidando nella pigrizia dell'elettorato. Ai partiti si richiede di esprimere classi dirigenti capaci di impegnarsi nel processo di assunzione delle decisioni, acquisendo meriti per le soluzioni efficaci e sopportando le sanzioni per scelte sbagliate. In un sistema di democrazia matura l'istanza politica di cui il *referendum* si fa portatore va dunque accolta in pieno, per essere condivisa come per essere contrastata. Ogni quesito referendario va preso sul serio ed il mondo politico non si può certo astenersi.



COMMENTARIO DELLA COSTITUZIONE

A CURA DI GIUSEPPE BRANCA

LA FORMAZIONE  
DELLE LEGGI

TOMO I, 1

Art. 70-74

ANGELO ANTONIO CERVATI Art. 70-72  
GIOVANNI GROTTANELLI DE' SANTI Art. 73-74



Grottanelli De Santi  
Cervati - La  
formazione delle  
leggi-Art.70/74  
Zanichelli

0001662

1985

NICOLA ZANICHELLI EDITORE  
BOLOGNA

SOC. ED. DEL FORO ITALIANO  
ROMA



8. *L'iniziativa popolare.* — L'art. 71 2° comma prevede infine l'istituto dell'iniziativa popolare che è esercitabile da « almeno cinquantamila elettori » attraverso la presentazione di « un progetto redatto in articoli ». Va subito osservato che la costituzione non indica materie con riferimento alle quali potrebbe essere esclusa l'iniziativa delle leggi da parte del popolo, ma prevede che tale potestà sia esercitata « mediante la proposta ... di un progetto », cioè mediante la presentazione diretta del progetto alle camere. Di conseguenza, non soltanto l'iniziativa popolare sarebbe di per sè esercitabile da parte di cinquantamila elettori anche in assenza di una legge ordinaria che disciplini le modalità relative alla raccolta delle firme, come aveva affermato la prevalente dottrina prima dell'entrata in vigore della legge n. 352 del 1970 (1), ma la legge ordinaria non può introdurre limiti di carattere formale o di materia che non abbiano un fondamento nel testo stesso della costituzione, nè prevedere l'intervento di altri organi (diversi dalle camere) in funzione di controllo sull'ammissibilità di questo tipo di iniziativa. L'art. 71 si limita a precisare, con riferimento alla sola iniziativa popolare delle leggi, che i progetti devono essere « redatti in articoli »: ciò perchè in altri ordinamenti l'iniziativa popolare può essere esercitata anche mediante la presentazione alle assemblee rappresentative di mozioni provenienti da una frazione del corpo elettorale non formulate in articoli, ma esprimenti tuttavia un preciso orientamento propositivo che dovrà poi tradursi in

---

(17) Si veda spec. ONIDA, *Le leggi di spesa*, pag. 206 e segg.; LUCIFREDI, *L'iniziativa parlamentare*, pag. 208 e segg., 320 e segg.

(1) Si veda in tal senso MORTATI, *Istituzioni*, II (ed. 1969), pag. 683 ed ivi citazioni; BARILE, *Istituzioni*, pag. 414; SPAGNA-MUSSO, *L'iniziativa*, pag. 82 e seg.; per indicazioni sulla prassi della Camera dei deputati si veda MAROZZA, *L'iter legislativo*, pag. 328.

un progetto di legge: in tale ipotesi, che non è evidentemente quella prevista dall'art. 71, sarà necessaria una formulazione tecnica che, interpretando fedelmente la volontà dei proponenti, la esprima nella forma di disposizioni contenute in un progetto di legge. Ma la differenza più rilevante tra la disciplina dell'iniziativa popolare delle leggi stabilita dall'art. 71 e quella prevista in altri ordinamenti costituzionali consiste nel fatto che i disegni di legge popolari previsti dalla costituzione italiana sono concepiti come delle proposte di legge provenienti dal popolo e che hanno come destinatari le assemblee rappresentative e non il popolo stesso (2). Eventuali analogie con l'istituto del *referendum*

(2) Cfr. in proposito le considerazioni di TRIEPEL, *Der Weg*, pag. 492 e segg. e nota 48, che contrappone l'iniziativa popolare della costituzione tedesca del 1919 all'iniziativa popolare propria della tradizione svizzera (una proposta che è diretta al popolo stesso e sulla quale il popolo deve pronunciarsi anche se il parlamento l'ha approvata). Nell'ordinamento svizzero l'iniziativa popolare è prevista dal diritto federale solo per la revisione della costituzione, mentre è nelle costituzioni cantonali che si hanno varie previsioni di iniziativa popolare delle leggi, sia nella forma di progetti redatti in articoli che in quelle domande di iniziativa popolare non formulate in un progetto di legge (cfr. BATTELLI, *Les institutions de démocratie directe*, pag. 66 e segg., 69 e seg.; *Le istituzioni*, pag. 76 e segg.; FLEINER, GIACOMETTI, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, pag. 547, 710 e segg.). Di particolare interesse è l'iniziativa legislativa popolare cantonale; per la disciplina della raccolta delle firme e degli altri elementi formali si veda GIACOMETTI, *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, spec. pag. 422 e seg., ed ivi le considerazioni sul principio dell'unità della materia oggetto di iniziativa popolare (connessione interna logico-teleologica) che vale soprattutto per la revisione costituzionale (ma nel Ticino, art. 28 costit. 1893 e legge regolante il diritto d'iniziativa popolare in materia legislativa del 1892 (modificata nel 1921), art. 2, il principio in parola è esteso ad ogni tipo di iniziativa popolare). L'iniziativa delle leggi è per lo più esercitata dal popolo nei cantoni nella forma di una domanda di carattere generale che viene poi tradotta in un progetto da una commissione parlamentare o dal consiglio governativo. In alcune costituzioni cantonali la pronuncia finale da parte del popolo stesso è prevista solo come facoltativa (cfr. GIACOMETTI, *Das Staatsrecht*, pag. 432 e seg., 425 e segg.). Nella costituzione di Weimar l'iniziativa popolare delle leggi era prevista dall'art. 73 3° comma su richiesta di un decimo degli aventi diritto al voto, i quali presentavano, per il tramite del governo, un vero e proprio progetto di legge (c.d. « iniziativa formulata »), se il *Reichstag* lo approvava, esso diventava legge, se invece il progetto era accolto con modifiche o respinto si procedeva alla consultazione popolare, nella quale il popolo doveva pronunciarsi anche sulle modifiche proposte dal parlamento (cfr. in proposito SCHMITT, *Volksentscheid und Volksbegehren*, pag. 212); cfr. MERK, *Volksbegehren und Volksentscheid* (*Arch. öffentl. Recht*, 1930, 122 e segg.); per l'esame dell'iniziativa popolare delle leggi in alcuni Stati nordamericani, si veda VOLTERRA, *Recenti tendenze sull'uso dell'iniziativa popolare*, pag. 172, ivi anche la distinzione tra iniziativa popolare diretta (quando la proposta è sempre oggetto di una pronuncia popolare) e indiretta (quando la proposta è rivolta agli organi legislativi) e l'esame delle costituzioni degli Stati; MENY, *Initiative populaire* (*Pouvoir* 1978, 108 e 111 e segg.); HAHN, MORTON, *Initiative and referendum* (*Florida State Univ. Law Review*, 1977, 931 e segg., 938 e seg., 948 e segg.); BATTELLI, *Les insti-*

abrogativo previsto dall'art. 75, e soprattutto la possibilità di estendere i limiti previsti per questo tipo di *referendum* all'iniziativa popolare (3), dovrebbero essere considerate con molta cautela, tenendo presente da un lato la disciplina generale dell'iniziativa delle leggi parlamentari nell'ordinamento italiano e considerando d'altro canto che è esclusa una pronuncia definitiva del popolo nel merito del progetto presentato da cinquantamila elettori (4).

La dottrina italiana ha in effetti mostrato delle perplessità a proposito della configurazione giuridica di questo tipo di iniziativa, sia con riferimento alla possibilità di considerarlo come un vero e proprio istituto di democrazia diretta (5), sia soprattutto con riferimento alla definizione dei limiti che esso

*tutions*, pag. 81 e segg. Sulla « *iniciativa popular* » prevista dall'art. 87 della costituzione spagnola del 1978, che richiede cinquecentomila firme e prevede vari limiti (rinviando la disciplina dell'esercizio e dei requisiti dell'iniziativa popolare ad una legge organica), si veda ALZAGA, *La constitution española*, pag. 564 e segg. Nella repubblica federale l'iniziativa popolare delle leggi è prevista solo in alcuni *Länder*: per riferimenti alla costituzione vigente dell'Assia (art. 116 e 124) si veda SCHMIDT, *Verfassungsrecht*, pag. 32 e segg. e nota 48 per le indicazioni relative agli altri *Länder*, ivi anche considerazioni sul controllo preventivo di costituzionalità; nonchè STERN, *Staatsrecht*, II, pag. 13 e seg.

(3) Cfr. VIRGA, *Diritto costituzionale*, pag. 249; BALLADORE-PALLIERI, *Diritto costituzionale*, pag. 249 (il quale, dopo aver rilevato che in alcuni casi previsti dall'art. 75 un'iniziativa popolare non sarebbe neppure pensabile, osserva che in altri casi l'iniziativa potrebbe essere « fonte di turbamento »); SPAGNA-MUSSO, *L'iniziativa*, pag. 84, pur esprimendo dei dubbi sull'applicazione per analogia della disciplina prevista dall'art. 75 con riferimento al *referendum* abrogativo, afferma tuttavia che l'iniziativa popolare « in materia tributaria contrasterebbe con i fini per i quali è stata attribuita al popolo l'iniziativa delle leggi », contr. MORTATI, *Istituzioni* II, pag. 730; sul tema del *referendum* in materia finanziaria, IMBODEN, *Unmittelbare Demokratie und öffentliche Finanzen*, in *Staat und Recht*, Basel Stuttgart, 1971, 163 e seg.

(4) Per l'argomento che i limiti di cui all'art. 75 hanno una *ratio* specifica che non ne consente l'estensione all'iniziativa delle leggi, cfr. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa*, pag. 71, il quale in linea di principio ammette l'iniziativa popolare anche per le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati, osservando che una evenienza siffatta potrebbe verificarsi « ove il governo tardi o non voglia più procedere alla ratifica di un trattato »; si ricorda che per altri autori l'iniziativa popolare delle leggi incontrerebbe il divieto di proporre leggi in senso meramente formale, cfr. LAVAGNA, *Istituzioni*, pag. 656; BARILE *Istituzioni*, pag. 414; si veda inoltre MORTATI, *Istituzioni*, II, pag. 730, che sembra ritenere l'iniziativa popolare inammissibile nelle leggi di autorizzazione, perchè si tratta di materie nelle quali l'iniziativa non può che essere del governo.

(5) Si veda in tal senso SPAGNA-MUSSO, *L'iniziativa*, pag. 78, « l'istituto è di democrazia diretta non perchè attribuisca la funzione legislativa direttamente al popolo ma in quanto realizza un concorso popolare alla formazione della legge » (si veda anche *Diritto costituzionale*, pag. 179); BARILE, *Istituzioni*, pag. 22, 129, 306, 409, dove si osserva che, definendo l'iniziativa popolare e il *referendum* come istituti di democrazia diretta, « si

potrebbe eventualmente incontrare (6). Talora si è insistito sulla « profonda diversità di questa ipotesi di iniziativa rispetto a tutte le altre » (7) e si è affermato che in questo caso sarebbe identificabile, a differenza che in tutte le altre previsioni di una potestà d'iniziativa delle leggi contenute in norme di grado costituzionale, un vero e proprio obbligo di deliberare da parte delle camere sul progetto d'iniziativa popolare (8), basando l'affermazione di una preminenza di questo tipo di iniziativa sul principio della sovranità popolare (9).

Anche se una corretta interpretazione dell'enunciazione contenuta nel secondo comma dell'art. 71 non consente a nostro avviso di ricollegare all'esercizio della potestà di iniziativa delle leggi da parte di cinquantamila elettori il sorgere di uno speciale obbligo delle camere di deliberare, nè di configurare una preminenza o una efficacia privilegiata dell'iniziativa popolare, non pare neppure che si possa escludere senz'altro ch'essa vada considerata come un

---

vuole sottolineare l'intervento diretto del popolo nell'esercizio dell'indirizzo politico, senza il tramite dei suoi rappresentanti » (anche questo Autore, cit., pag. 415 e seg. afferma che le camere hanno un obbligo di deliberare sulle proposte di iniziativa popolare); LAVAGNA, *Istituzioni*, pag. 544, che considera l'iniziativa popolare come un istituto di democrazia diretta, consistente nella presentazione di un atto di « impulso legislativo » « che obbliga » le camere ad un esame « quanto meno deliberatorio »; MORTATI, *Istituzioni*, II, pag. 836 e pag. 734, che si domanda se nelle ipotesi di iniziativa popolare e di quella regionale non sorga un obbligo di deliberare (« con riferimento al sistema ed alla speciale posizione costituzionale » dei titolari dell'iniziativa); MANZELLA, *Il parlamento*, pag. 52, che sostiene « la profonda diversità e la conseguente obbligatorietà » dell'iniziativa popolare; CAPURSO, *Democrazia diretta*, pag. 476, che ne afferma il carattere prioritario; BETTINELLI, *Note sull'iniziativa popolare (Il Politico, 1970, spec. 604 e segg.)* che fonda la conclusione che questo tipo di iniziativa costituisce un istituto di democrazia diretta sulla considerazione degli « obblighi che ingenera nelle assemblee legislative e nel suo inserirsi nel procedimento legislativo »; nel senso invece che l'iniziativa popolare consisterebbe solo in « una mera evoluzione e qualificazione del diritto di petizione », vedi tra gli altri PREDIERI, *Aspetti del processo legislativo*, pag. 2470 e nota 46; BISCARETTI, *Diritto costituzionale*, pag. 401, infine, pur rilevando il carattere di funzione pubblica che l'iniziativa popolare delle leggi assume nell'ordinamento italiano ed inserendo quest'ultima tra gli istituti di democrazia diretta, afferma che non sorge « al riguardo alcun obbligo preciso delle camere di pronunciarsi ».

(6) Si vedano gli autori citati alle note 3 e 4.

(7) Cfr. MANZELLA, *Il parlamento*, pag. 52; BETTINELLI, cit. alla penult. nota, 603, secondo il quale la costituzione non accoglierebbe il principio della parità formale di ogni tipo di iniziativa, ma il principio opposto della graduazione di essa con riferimento all'efficacia; CAPURSO, cit. alla penult. nota.

(8) Cfr. citazioni alle note 5 e 7.

(9) Cfr. MANZELLA, *Il parlamento*, pag. 52; BETTINELLI, cit. alla nota 5, pag. 600 e segg.



istituto di democrazia diretta, se non altro perchè attraverso l'esercizio di tale potestà si rende possibile una diretta partecipazione del popolo alla fase propositiva della legge. Si tratta di un istituto che permette ad una parte del corpo elettorale di esprimere un proprio orientamento, indicando alle camere delle scelte legislative da adottare, con l'effetto di mettere in moto un procedimento, disciplinato dai regolamenti parlamentari (che prevedono termini per l'esame dei disegni di legge e forme di controllo sull'attività delle commissioni parlamentari); ma, per le stesse ragioni che hanno portato ad escludere in generale l'esistenza di un obbligo a deliberare nel merito, non sembra che si possa configurare, con riferimento all'iniziativa popolare, una pretesa giuridica ad una deliberazione da parte delle assemblee (10).

Dell'iniziativa popolare delle leggi, nonostante il numero certamente non eccessivamente alto di elettori richiesto, non si è avuta finora una utilizzazione troppo frequente (11), il che smentisce coloro che avrebbero voluto circondarla di maggiori cautele e di limiti di materia facendo talora valere l'argomento della delusione e del conseguente turbamento dell'ordine pubblico che avrebbe potuto recare con sè la mancata approvazione di una proposta d'iniziativa popolare (12) e sembra anzi dimostrare piuttosto una certa sfiducia in uno

---

(10) Tale principio è accolto solo in parte nell'ordinamento austriaco (v. più avanti in questa nota), nel quale l'iniziativa popolare delle leggi è stata oggetto di vari interventi legislativi (si veda spec. la legge sul *Volksbegehren* del 1973 con le successive modificazioni del 1975 e 1982) e di revisione costituzionale nel 1981; in tale occasione, modificando la previsione dell'art. 41 cost., è stato abbassato a centomila il numero degli elettori necessari per proporre un *Volksbegehren* — prima erano richiesti ducentomila elettori — ed è stato anche stabilito che sono legittimati ad esercitare l'iniziativa popolare anche gli elettori di tre *Länder* che corrispondano in ciascuno di essi ad un sesto (prima era richiesto che corrispondessero alla metà) degli aventi diritto al voto; inoltre è stato eliminato ogni intervento del governo federale nella presentazione delle proposte al *Nationalrat* — attualmente interviene soltanto l'ufficio centrale elettorale —. Nell'ordinamento austriaco si ritiene che il *Nationalrat* non sia obbligato a deliberare, ma a trattare le proposte di iniziativa popolare (cfr. paragrafo 39 comma 1 e paragrafo 14 comma 3 della legge sul regolamento del *Nationalrat*, dai quali risulta un'iscrizione prioritaria all'ordine del giorno delle proposte d'iniziativa popolare). Cfr. ADAMOVICH, *Österreichisches Verfassungsrecht*, pag. 182; WALTER, *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*, pag. 303. Per la proposta di introdurre un obbligo di deliberare sul *Volksbegehren*, si veda KOJA, *Entwicklungsmöglichkeiten der direkten Demokratie*, pag. 11 e segg.

(11) Cfr. PREDIERI, *Aspetti del processo legislativo*, pag. 2504, 2512; CANTELLI, MORTARA, MOVIA, *Come lavora il Parlamento*, *passim* e spec. 131 e segg.; MORTATI, *Istituzioni*, II, pag. 730 nota 3.

(12) Cfr. in tal senso BALLADORE-PALLIERI, *Diritto costituzionale*, pag. 249 e seg., che fa presenti i pericoli di minaccia all'ordine pubblico che potrebbero derivare da quei cittadini che, pur senza riuscirvi, abbiano votato per l'abrogazione di una legge in materia tributaria o di amnistia e d'indulto ovvero abbiano proposto leggi in queste materie.

strumento istituzionale di non così difficile attivazione. Dell'iniziativa popolare potrebbero avvalersi quei gruppi di minoranza o quelle formazioni sociali che non fossero adeguatamente rappresentate in parlamento o preferissero comunque presentare le loro proposte di legge al di fuori dello strumento di cui tradizionalmente si servono i partiti politici che è costituito dall'iniziativa parlamentare. Quest'ultima forma di iniziativa, indubbiamente più agile al momento del suo esercizio, quando non sia fatta propria da gruppi parlamentari, può richiedere tempi più lunghi di quelli che almeno in astratto potrebbero essere assicurati ad un'iniziativa popolare sorretta dal consenso di una parte dell'opinione pubblica e dall'impegno di influenti formazioni sociali operanti nel campo della cultura ed in quello politico sociale. Il timore che l'iniziativa popolare possa divenire lo strumento per proposte di segno prevalentemente conservatore a disposizione di interessi meno solleciti delle esigenze politiche generali ed economicamente più forti è notevolmente ridotto dal numero delle sottoscrizioni richieste (che non esigono un grande impegno finanziario) (13) e dal rilievo che non essendo prevista alcuna efficacia formale privilegiata per questo tipo di iniziativa potrebbe avere un notevole significato la qualità dei firmatari. Sempre in ragione del numero non eccessivamente alto di elettori richiesto non si potrebbe escludere che su una stessa materia possano convergere più proposte di iniziativa popolare, senza che nessuna possa evidentemente essere considerata come l'autentica espressione della volontà del popolo (14).

Le disposizioni dei regolamenti parlamentari, che prevedono l'esame dei disegni di legge presentati nella precedente legislatura (che pertanto non decadono come tutti gli altri progetti col finire della legislatura in cui sono presentati) (15), non infirmano, allo stato, il principio della pari efficacia formale della presentazione dei progetti di legge da parte dei diversi titolari dell'iniziativa, perchè gli effetti procedimentali restano eguali a quelli di ogni

---

(13) Cfr. VOLTERRA, *Recenti tendenze nell'uso dell'iniziativa popolare*, per l'osservazione che la raccolta delle firme può anche divenire un affare « cui si dedicano alcune ditte di pubbliche relazioni che si fanno pagare un tanto a firma ».

(14) Per l'esclusione, in quanto inverosimile, della possibilità di più proposte di iniziativa popolare sullo stesso oggetto, nell'ordinamento costituzionale di Weimar, nel quale la costituzione all'art. 73 comma 3 esigeva che almeno un decimo degli aventi diritto al voto richiedessero la presentazione (per il tramite del governo) di un progetto di legge al *Reichstag*, si veda TRIEPEL, *Der Weg*, pag. 496.

(15) L'art. 74 2° comma Reg. del Senato prevede che i disegni di legge d'iniziativa popolare già presentati nelle precedenti legislature siano nuovamente assegnati alle commissioni senza che sia necessaria la ripresentazione; se tali disegni sono stati già approvati o esaminati nella precedente legislatura si applica l'art. 81 del regolamento; analogamente l'art. 107 4° comma del regolamento della Camera dei deputati.

altra proposta e soprattutto perchè la mancata decadenza dei progetti d'iniziativa popolare trova la sua *ratio* nella difficoltà materiale, indubbiamente esistente nonostante che il numero richiesto non sia eccessivamente alto, di raccogliere di nuovo le cinquantamila firme.

L'iniziativa delle leggi è attribuita direttamente al popolo anche se, come è stato messo in luce dalla dottrina, alla titolarità popolare dell'iniziativa corrisponde il riconoscimento a ciascun elettore del diritto politico di concorrere all'esercizio dell'iniziativa (16). È stato in proposito affermato da chi più ha approfondito la posizione del popolo nella costituzione italiana che l'iniziativa popolare delle leggi « pur essendo da sola insufficiente a dare realizzazione al principio della sovranità popolare, vi si ricollega tuttavia coordinandosi con altre forme ausiliarie o preparatorie dell'esercizio della sovranità popolare » (17).

Il quesito sui limiti dell'iniziativa popolare variamente risolto dagli autori che se ne sono occupati, facendo talora riferimento, come si è già accennato, all'analogia con l'art. 75 o a concetti di ordine più generale quali la legge in senso meramente formale (per la quale l'iniziativa sarebbe preclusa al popolo) (18), dovrebbe essere affrontato tenendo conto esclusivamente dei dati di diritto positivo risultanti dalla costituzione. Poichè l'art. 71 2° comma non fa alcun cenno di limiti, in linea di principio, dovrebbe essere consentita ogni forma d'iniziativa delle leggi, con la sola esclusione delle ipotesi di iniziativa riservata (19).

La regolarità della proposta e la verifica delle firme sono affidate alla camera presso la quale avviene la presentazione, dopo di che, non essendo previsto alcun giudizio di ammissibilità (il che conferma l'inesistenza di limiti ricavabili per analogia dall'art. 75), l'iniziativa è in grado di produrre i suoi effetti. Il venir meno dei consensi dei firmatari non può che essere espresso mediante una dichiarazione di voler ritirare il disegno di legge, resa nelle stesse forme richieste per la presentazione, ma è controverso se basti il venir meno di tante firme da far discendere il numero dei firmatari al di sotto di

(16) Cfr. spec. SANDULLI, in *Noviss. dig. it.*, voce *Legge*, pag. 634, il quale afferma che: « il potere d'iniziativa rappresenta l'estrinsecazione di un diritto politico ... per i presentatori di una proposta articolata » e sottolinea successivamente « il carattere individuale (e non collegiale) delle singole adesioni ».

(17) CRISAFULLI, *La sovranità popolare*, pag. 462.

(18) Cfr. citazioni alla nota 4 di questo paragrafo.

(19) Cfr. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa*, pag. 70; v. anche MORTATI, *Istituzioni*, II, pag. 730 che sembra estendere tuttavia le ipotesi di iniziativa riservata a tutte le leggi di autorizzazione.

cinquantamila o se sia richiesta l'adesione di tutti i proponenti (20). La legge 25 maggio 1970 n. 352 ha disciplinato agli art. 48 e 49<sup>1</sup> gli aspetti procedurali della formazione dell'iniziativa popolare, prevedendo che per quel che riguarda le firme dei proponenti ed i certificati da allegare si applichino le norme dettate per la richiesta di *referendum*, e stabilendo che la proposta deve essere, oltre che stampata, accompagnata da una relazione che ne illustri le finalità e le norme (21).

---

(20) L'adesione di tutti i proponenti ai fini del ritiro (e cioè in pratica l'impossibilità del ritiro) era richiesta dalla dottrina weimariana per il ritiro del *Volksbegehren* (cfr. TRIEPEL, *Der Weg*, pag. 496). In Italia sostengono l'esigenza di una adesione di tutti i proponenti alla dichiarazione di voler ritirare la proposta di iniziativa popolare, SPAGNA-MUSSO, *L'iniziativa*, pag. 85; BETTINELLI, *Note sull'iniziativa popolare (Il Politico, 1970, 619)*; MUSCARÀ, *Ritiro (Rass. parlam., 1959, 95)*; CICONETTI, *Il potere di ritiro (Riv. trim. dir. pubbl., 1965, 410)* il quale osserva che una proposta di legge presentata alle Camere costituisce oggetto dell'esame di questa per forza propria e non « in virtù del sostegno della volontà del proponente », contr. SANDULLI, in *Noviss. dig. it.*, voce *Legge*, pag. 638, secondo il quale « il carattere individuale (e non collegiale) delle singole adesioni comporta ... che al ritiro della proposta sia sufficiente la dichiarazione di un numero di proponenti tale da far discendere » al di sotto di cinquantamila il numero di coloro che mantengono la loro adesione all'iniziativa popolare; CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa*, pag. 122 e seg., che ritiene in tal caso più corretto parlare di decadenza della proposta (analogamente MORTATI, *Istituzioni*, II, pag. 734, nota 1). Per la disciplina del ritiro nell'ordinamento austriaco si veda WALTER, *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*, pag. 303 e paragrafo 20, 2° comma della legge sul regolamento del *Nationalrat*; GIACOMETTI, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, pag. 735 ed ivi citazioni.

(21) Esprime delle perplessità a proposito della legittimità costituzionale della previsione legislativa che impone la presentazione di tale relazione illustrativa, BARILE, *Istituzioni*, pag. 414.

### **RAGIONI E VIRTÙ DEL QUORUM DI PARTECIPAZIONE NEL REFERENDUM ABROGATIVO**

di Claudio De Fiore

*Il popolo nella democrazia è, sotto certi aspetti, il monarca; sotto certi altri il suddito* (Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 1748).

*Sommario:* 1. Il referendum *reiterato*. - 2. La decisione dell'Ufficio centrale per il Referendum. - 3. ...e il sostegno della dottrina. - 4. Il quorum referendario: un residuo della concezione antropomorfa dello Stato? - 5. Referendum abrogativo e referendum costituzionale. La controversa questione dei quorum. - 6. Referendum e Costituzione. - 7. Le tre fasi della strategia referendaria. - 8. Il quorum: una valvola di resistenza contro la deriva plebiscitaria dell'istituto referendario.

1. Non si era mai verificato all'indomani di una consultazione referendaria, dichiarata non valida, che il comitato promotore decidesse di procedere reiteratamente ad una nuova raccolta di firme per proporre sul medesimo quesito, un nuovo referendum. È quanto accaduto, com'è noto, all'indomani del referendum elettorale del 18 aprile 1999 dichiarato nullo, per essere stato «disertato» dalla maggioranza dei cittadini italiani e tuttavia immediatamente ripresentato dal c.d. movimento referendario. Un'ulteriore dimostrazione della crescente insofferenza politica da più parti recentemente manifestata nei confronti dei tanti e «soffocanti» intralci giuridici posti dalla Costituzione e dalle leggi della Repubblica alla libera espressione della volontà referendaria. Di qui la richiesta (formalizzata con la presentazione di un progetto di legge di revisione costituzionale)<sup>1</sup> di sopprimere quell'*inutile* diaframma, imposto dalla Costituzione, tra pronunciamento popolare ed esito del referendum: il quorum strutturale.

Lo stesso tipo di offensiva politica è destinata ad abbattersi da lì a poco su un altro caratteristico istituto della disciplina referen-

daria: il limite temporale di riproponibilità (nei cinque anni successivi) dei referendum che abbiano riportato un «risultato contrario all'abrogazione». Una previsione normativa, quella, posta dall'art. 38 della legge n. 352 del 1970, da più parti ritenuta «eccessiva e quindi irragionevole»<sup>2</sup>. E proprio per questa ragione da rivedere.

2. Con l'ordinanza del 7 dicembre 1999, l'Ufficio centrale della Corte di Cassazione, chiamato a giudicare sulla legittimità della *reiterazione* del referendum elettorale, ha ritenuto che il divieto di riproponibilità dei quesiti referendari che abbiano conseguito un «risultato contrario all'abrogazione di una legge» (ai sensi dell'art. 38 della legge n. 352/1970) riguardi solo le richieste espressamente respinte dall'elettorato (votando No) e non anche le consultazioni referendarie nelle quali non sia stato eventualmente raggiunto il quorum di partecipazione al voto.

Ne sarebbe, nel caso di specie, conseguito, secondo quanto stabilito da questo Ufficio, che il referendum elettorale, «naufragato» il 18 aprile 1999 a causa dell'astensione della maggior parte dei cittadini italiani, avrebbe potuto essere legittimamente reiterato, visto che in quell'occasione era mancata, da parte del corpo elettorale una «efficace manifestazione del proprio consenso o dissenso sulle richieste di abrogazione della legge». Gli elettori, in altre parole, astenendosi – evidenziava l'Ufficio – non avevano, di fatto, manifestato «alcuna espressione di voto», né in senso favorevole, né in senso contrario al mantenimento della quota proporzionale.

Si tratta di una soluzione interpretativa destinata, tuttavia, a suscitare non poche perplessità. Per almeno tre ordini di motivi:

1) nelle ultime consultazioni referendarie, la scelta del non voto si è venuta caricando di un preciso significato politico. Non a caso, da più parti, si è parlato (con particolare riferimento alle consultazioni del 1999 e del 2000) di «strategia del non voto» o anche di «schieramento astensionista». Ne consegue, in definitiva, che, sempre meno in questi tempi la decisione di non votare possa essere sbrigativamente ricondotta alla «indifferenza o impossibilità di partecipazione»<sup>3</sup> da parte degli elettori. Anzi, come le ultime tornate referendarie hanno dimostrato, in molti casi i cittadini rifiutandosi di esprimersi nella consultazione hanno inteso far valere una posizione contraria alla richiesta referendaria ancora più incisiva

e netta del No, facendo addirittura venir meno le condizioni per una valida formazione del collegio elettorale. Presupposto, questo, ritenuto dalla Costituzione, indispensabile, affinché il corpo elettorale possa validamente deliberare.

Tuttavia, a ben vedere, la consultazione popolare un esito l'ha prodotto: il non accoglimento della richiesta referendaria e, quindi, il mantenimento della norma di legge vigente. Un risultato, questo, «voluto», è bene precisarlo, dalla maggioranza dei cittadini che per ragioni politiche o anche per mero disinteresse non hanno comunque ritenuto «congruo» – come si legge nella stessa ordinanza – «dare consistenza» alla consultazione referendaria<sup>4</sup>.

2) La decisione di astenersi in una consultazione referendaria non può essere, sbrigativamente, considerata un *tertium genus*, una sorta di pronunciamento «neutrale» del corpo elettorale. E questo perché, come è stato bene evidenziato in dottrina, «tra approvazione e non approvazione, la Costituzione non fa spazio all'eventualità di un terzo caso: quello di una proposta referendaria che, per mancanza della percentuale prevista di partecipanti al voto, non possa essere considerata né approvata né respinta»<sup>5</sup>. Ne consegue, in definitiva, che qualora ricorresse tale ipotesi si dovrebbe, a tutti gli effetti, parlare di risultato contrario all'abrogazione della legge.

3) La previsione normativa, contenuta nell'art. 38, per quanto controversa nella sua formulazione (il medesimo quesito non può essere riproposto, prima di cinque anni, in caso di «risultato del referendum contrario all'abrogazione»)<sup>6</sup> mal si presta, tuttavia, ad essere interpretata «riduttivamente», così come ha invece fatto l'Ufficio centrale per il Referendum e prima ancora la Corte Costituzionale<sup>7</sup>. Appare, infatti, evidente che il legislatore utilizzando nella suddetta norma il termine *risultato* abbia inteso riferirsi a «una prospettiva più ampia di quella ristretta alla secca alternativa approvazione/non approvazione»<sup>8</sup>. È quanto si ricava, altresì, dallo stesso art. 36 della legge n. 352/1970 che, a questo proposito, prevede: «l'Ufficio centrale per il referendum, appena pervenuti i verbali [ed i relativi allegati], procede, in pubblica adunanza con l'intervento del procuratore generale della Corte di Cassazione (...) all'accertamento della *partecipazione alla votazione della maggioranza degli aventi diritto*, alla somma dei voti validi favorevoli e dei voti validi contrari all'abrogazione, e alla *conseguente proclamazione dei risultati del referendum*» (corsivo mio).

Come si evince da questa disposizione, che ricalca fedelmente

il contenuto normativo dell'art. 75 Cost., tra il raggiungimento del quorum strutturale e «la conseguente proclamazione dei risultati del referendum» sussiste un inestricabile nesso causale. Tre sono, infatti, secondo quanto previsto dalla Costituzione e dalle disposizioni di legge, le condizioni essenziali che dovranno contestualmente ricorrere affinché possa parlarsi di risultato positivo del referendum: *a)* raggiungimento del quorum strutturale; *b)* raggiungimento del quorum deliberativo; *c)* prevalenza del Sì.

Ma se questo è quanto stabilito in Costituzione e dall'art. 36 della legge (per ciò che concerne i referendum con esito positivo), ne consegue allora, *a contrario*, che perché si possa parlare di «risultato del referendum contrario all'abrogazione» (ai sensi dell'art. 38) è sufficiente che venga registrata l'assenza di (almeno) una delle tre suddette condizioni<sup>9</sup>. Qualora ciò dovesse verificarsi la richiesta referendaria dovrà, di conseguenza, ritenersi a tutti gli effetti non accolta. E la legge che ne era stata oggetto continuerà, una volta superata la prova referendaria, a rimanere in vigore. Con la conseguenza, inevitabile (stando almeno a quanto sancito dall'art. 38 della legge n. 352/1970), che il medesimo quesito non potrebbe essere, in alcun modo, riproposto prima dei cinque anni<sup>10</sup>. Anche al referendum che non abbia raggiunto il quorum deve quindi applicarsi il principio del *ne bis in idem* (prima dei cinque anni), dal momento che la intrinseca finalità della norma di legge in questione è proprio quella di «evitare che vengano troppo spesso riproposti quesiti al corpo elettorale, prima che possa presumersi cambiata la determinazione già espressa nel corso della precedente consultazione referendaria»<sup>11</sup>.

3. La soluzione giurisprudenziale dell'Ufficio centrale per il Referendum è stata, tuttavia, accolta con particolare favore anche dalla dottrina, che al divieto di riproponibilità immediata del referendum che non abbia ottenuto il quorum strutturale oppone due precisi ordini di argomentazioni: 1) il rispetto del c.d. «principio della parità delle armi»; 2) la disomogeneità esistente, dal punto di vista del comportamento elettorale, tra non voto (l'astensione) e manifestazione di voto contraria alla richiesta referendaria (il No). Cominciamo dal primo punto:

1) parte della dottrina sostiene che qualora dal mancato raggiungimento del quorum strutturale si facessero derivare le stesse conseguenze di una eventuale vittoria del No si determinerebbe



irrimediabilmente «un rapporto del tutto squilibrato fra gli interessi dei promotori dell'abrogazione e quelli di chi è contrario, costretti i primi di impegnarsi su entrambi i fronti (della partecipazione e del voto), liberi i secondi di puntare solo su quello della partecipazione (assai più agevole da raggiungere soprattutto alla luce delle tendenze più recenti che si registrano nei comportamenti elettorali)»<sup>12</sup>.

Ma a ben vedere, ciò che viene, da questo orientamento, definita una condizione di squilibrio a sfavore dei promotori, altro non è che una tipica manifestazione dell'*onere referendario*. Dell'onere cioè gravante su chi assume l'iniziativa di tentare di persuadere con le proprie argomentazioni la maggioranza degli elettori (nel corso della campagna referendaria) e di «dimostrare» successivamente (al momento del voto) che una determinata norma di legge, fino a quel momento in vigore, non era in realtà conforme alla volontà e agli interessi della maggioranza dei cittadini, smentendo così un (più o meno) risalente pronunciamento parlamentare.

E, infatti, i promotori dopo aver convinto della bontà della propria iniziativa (almeno) 500.000 elettori, dovranno successivamente impegnarsi ad ottenere (una volta indetta la consultazione referendaria) anche la maggioranza dei voti validamente espressi. Ma ciò non basta. Sulla iniziativa referendaria, secondo quanto sancito dall'art. 75 Cost., grava altresì anche un altro *essenziale* onere costituzionale: persuadere la maggioranza degli aventi diritto al voto di riconoscere la rilevanza politica del confronto referendario, invitandoli a recarsi in maggioranza alle urne. Non è un caso che finanche la recente legge 3 giugno 1999, n. 157 («Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie») subordini il rimborso delle spese ai comitati promotori proprio al riconoscimento della rilevanza politica della consultazione referendaria da parte degli elettori, comprovata dal raggiungimento del quorum strutturale (art. 1, n. 4)<sup>13</sup>.

Dall'altra parte, lo schieramento avverso alla proposta di abrogazione della medesima legge potrà legittimamente, a sua volta, sollecitare i cittadini a disertare i tavoli di raccolta delle firme, accettare lo scontro referendario promuovendo una campagna per il No *nel* referendum oppure (altrettanto legittimamente) mobilitarsi per il No *al* referendum, rivelando, in questo caso, un dissenso così radicale nei confronti dell'iniziativa referendaria (e dell'uso improprio e distorto di questo istituto), da invitare i cittadini a

rifiutare finché il confronto elettorale, al fine (esclusivo) di impedire il raggiungimento del quorum. Ne consegue, in conclusione, che, una volta svoltasi la consultazione referendaria (quale che sia stato il risultato da essa prodotto) la volontà popolare dovrà ritenersi, a quel punto, a tutti gli effetti espressa<sup>14</sup>.

In secondo luogo, la lamentata violazione del c.d. principio della parità delle armi rischia di rivelarsi un'argomentazione, non solo fragile, ma per certi aspetti finanche contraddittoria. Il medesimo argomento potrebbe, infatti, essere ribaltato, e ritorcersi, alla stessa maniera, nei confronti della posizione di favore riconosciuta alla proposta referendaria, nella fase conclusiva della consultazione (quella del computo dei voti). E, infatti, come la dottrina ha, ormai da tempo, adeguatamente evidenziato, una volta raggiunto il quorum di partecipazione, ad esser posto, dall'ordinamento, in una condizione di privilegio non è di certo lo schieramento di coloro che si oppongono al referendum, ma, al contrario, quello del Sì che in questa circostanza si avvarrebbe addirittura di una sorta di *favor abrogationis*. E cioè di un sistema di calcolo dei voti validamente espressi che «da un lato premia coloro i quali si impegnano direttamente nella consultazione referendaria, manifestando chiaramente, e perciò validamente, la propria volontà in ordine all'oggetto del referendum, dall'altra consente che una cosiddetta *non-maggioranza* di cittadini abroghi una legge del Parlamento»<sup>15</sup>.

2) L'impossibilità di verificare, in caso di mancato raggiungimento del quorum, quale sia stato il contributo e la capacità di incidenza del cosiddetto astensionismo attivo (di coloro, cioè, che si sono *consapevolmente* opposti *al* referendum, al fine di impedire il raggiungimento del quorum) rispetto al c.d. astensionismo passivo (i «non sì»<sup>16</sup>, gli indecisi, gli impossibilitati per ragioni proprie o dal particolare contesto politico<sup>17</sup>, «gli indifferenti»<sup>18</sup>...), ha recentemente indotto parte della dottrina a ritenere del tutto infondato «l'ardito tentativo» di far discendere dal fallimento del referendum una precisa volontà politica<sup>19</sup>. E questo perché, secondo quanto sostenuto da tale orientamento, non è possibile, se non a costo di compromettere gravemente «un elementare principio di rispetto delle idee», far confluire nel computo degli astensionisti *attivi* anche «coloro che si sono trovati nell'oggettiva impossibilità di esprimere il voto», gli «indecisi» e tutti quei cittadini che abbiano inteso esprimere con l'astensione differenti «motivi di dissenso rivolti in

altre direzioni, ad esempio, nei confronti del modo in cui è stata condotta la campagna referendaria» o, più in particolare, nei confronti della «scarsa informazione (...) sui contenuti effettivi dei quesiti»<sup>20</sup>.

Ma se è vero che infinite e assolutamente differenti possono essere le motivazioni di coloro che hanno deciso di esercitare il diritto al non voto, è però (perlomeno allo stesso modo) altrettanto vero che questi cittadini non possono certo essere considerati alla stregua di «soggetti senza volontà». Si tratta, infatti, pur sempre di elettori *coscienti* e, nel caso di specie, del tutto consapevoli del fatto che il loro *astensionismo* e la loro «rinuncia alla capacità di decidere»<sup>21</sup> tra il Sì e il No (in qualunque modo motivata) potrebbe determinare l'insuccesso dell'iniziativa referendaria<sup>22</sup>.

D'altra parte vanno, altresì, anche adeguatamente segnalati quelli che sono i rischi «concreti» connessi a una interpretazione riduttiva della normativa vigente. Accedendo ad una lettura così restrittiva dell'art. 38 (sul modello di quella offertaci dalla Cassazione e, in questi anni, avallata anche da gran parte della dottrina) vi è, infatti, il rischio concreto di favorire, in un prossimo futuro, una reiterazione *sine die* «d'una litania di referendum bocciati e riproposti all'infinito»<sup>23</sup>.

I cittadini verrebbero, in altre parole, sottoposti, in questo caso, ad un accanimento referendario i cui esiti, sul piano della tenuta del sistema, appaiono indefiniti e rischiosi. E affermando ciò non ci si riferisce (soltanto) alle gravi conseguenze che questa soluzione comporterebbe per la spesa pubblica (basti pensare agli ingenti costi richiesti dalle operazioni di svolgimento di un referendum). Ma (innanzitutto) all'inarrestabile degrado del confronto democratico che un siffatto *stillicidio referendario* è destinato inevitabilmente a produrre. Che senso ha, infatti, ostinarsi accanitamente a sottoporre gli elettori alla «coazione dei promotori del referendum», imponendo loro di «votare per poter rifiutare efficacemente la loro richiesta?». E soprattutto, è mai possibile che «un quesito già sottoposto a referendum, senza riuscire ad ottenere che la maggioranza degli aventi diritto ne consenta l'approvazione, possa essere reiterato all'infinito? E fino a quando?»<sup>24</sup>.

La giurisprudenza – trattandosi di una questione ritenuta meramente politica – ha (com'era prevedibile) del tutto eluso nelle sue pronunce questo intricato nodo. Ed, in verità, anche la dottrina non se ne è discostata di molto, limitandosi, da parte sua, a proporre

dei meri rimedi *naturali* all'abuso del referendum (come la «difficoltà di raccogliere nuovamente le firme a riproporre un quesito verso cui il popolo avesse mostrato in più occasioni un totale disinteresse») <sup>25</sup> destinati a rivelarsi (come la vicenda politica ha recentemente dimostrato) <sup>26</sup> del tutto fragili e inefficaci. Almeno fino a quando si continuerà a consentire la sottoscrizione, da parte del medesimo elettore, di un numero cospicuo (e il più delle volte imprecisato al cittadino stesso) di quesiti (c.d. «sottoscrizione a pacchetto») <sup>27</sup>. A fronte di tutto ciò, un immediato intervento del legislatore per ridare coerenza al sistema si rende oggi più che mai necessario <sup>28</sup>.

4. Ma l'offensiva in atto contro le «ragioni del quorum», non riguarda soltanto la possibilità o meno di riproporre (ancora prima dei cinque anni) il quesito referendario che non abbia ottenuto «il numero legale». Obiettivo di questo assalto all'art. 75 è la stessa previsione, in esso contenuta, di un quorum strutturale di partecipazione, oggi da più parti ritenuta un fastidioso ed anacronistico residuo della concezione antropomorfa dello Stato. Di una visione teorica, cioè, protesa a concepire «il popolo come uno degli elementi costitutivi dello Stato, sottoposto, peraltro alla volontà sovrana che promana dalla persona giuridica del medesimo» <sup>29</sup>.

Si tratta, com'è noto, di una posizione certamente non isolata, ed anzi ormai da tempo autorevolmente condivisa da quell'orientamento dottrinale che vede nel nostro sistema «un ordinamento normativo saldamente ancorato al suo centro produttivo (Stato-persona), le cui diverse emanazioni di volontà sono ordinate gerarchicamente sulla base del criterio della forza giuridica formale (...) in questo sistema – sempre secondo questa dottrina – il referendum è un atto legislativo o, se si preferisce, un atto con forza di legge (ordinaria) formalmente imputabile allo Stato-persona (tanto che è promulgato come una comune legge ordinaria), anche se ad esso partecipa, come *organo* esclusivo di deliberazione, il popolo» <sup>30</sup>.

Soprattutto, due sono le argomentazioni a tal fine ricorrentemente utilizzate.

La prima di queste argomentazioni, ravvisando in Costituzione una sorta di parallelismo tra corpo elettorale e corpo parlamentare, ritiene che la previsione di un quorum di partecipazione nel referendum abrogativo abbia il suo (speculare e diretto) corrispon-

dente normativo nella disciplina del numero legale, previsto dall'art. 64 Cost. quale presupposto di validità delle deliberazioni parlamentari. Di qui la conseguente convinzione che il ricorso al popolo, attraverso lo strumento referendario, altro non sia, nel nostro ordinamento, che una «forma di legislazione sostanzialmente omologa a quella parlamentare», non a caso subordinata «agli stessi requisiti prescritti per l'approvazione delle leggi in Parlamento»<sup>31</sup>.

Un parallelismo, questo, ampiamente rievocato dalla (più volte) citata ordinanza dell'Ufficio centrale, che richiamandosi espressamente a tale «simmetria normativa» non ha esitato a mutuare dalle vigenti disposizioni regolamentari di Camera e Senato, la sua *restrittiva* interpretazione sul «limite temporale» dei referendum. In particolare la Cassazione ha, in quella circostanza, evidenziato come i regolamenti di Camera e Senato (artt. 47 e 72 Regolamento Camera e artt. 76 e 108 Regolamento Senato) – nel disciplinare le modalità di svolgimento delle sedute e i «modi di votazione» all'interno delle Camere – abbiano adeguatamente distinto la previsione del rispetto di un *limite temporale* (sei mesi per la riproposizione di un progetto di legge respinto con un voto espresso)<sup>32</sup> dalla previsione del mero *rinvio* della seduta (nell'ipotesi in cui dovesse mancare il numero legale)<sup>33</sup>. Una indicazione, questa contenuta nei regolamenti parlamentari, ritenuta, dall'Ufficio e da gran parte della dottrina, preziosa e dirimente anche ai fini di una convincente soluzione della «questione del quorum» referendario e dei tanti problemi interpretativi derivanti dal suo mancato raggiungimento<sup>34</sup>.

Ma quello indicato, da giurisprudenza e dottrina, è per la verità un parallelismo tutto da dimostrare. Per una ragione, soprattutto: a differenza dei componenti del Parlamento che si muovono in un'ottica di *competenza* e sono quindi chiamati ad esercitare una funzione, i cittadini che si recano a votare per un referendum esercitano, per converso, un diritto<sup>35</sup>. Dall'altra parte, ci pare altresì arduo e riduttivo tentare di appiattare le forme di pronunciamento della volontà popolare sui sistemi di funzionamento del Parlamento che, com'è noto, è un organo legislativo *continuo* che svolge le sue funzioni «nella normalità di ritmi concordati senza alcuna pausa patologica»<sup>36</sup>. Lo stesso non può, invece, dirsi per il corpo referendario<sup>37</sup> sia perché, come è stato bene evidenziato da una autorevole dottrina, «gli elettori non possono venire consultati tutti i giorni, quanto alle innumerevoli scelte politiche interessanti la

quotidiana azione dello Stato, sia perché l'indirizzo politico, non potrebbe essere fondato sopra una serie di abrogazioni»<sup>38</sup>. Certo, un tratto uniforme è possibile rintracciarlo fra le due disposizioni costituzionali (artt. 64 e 75 Cost.), ma questo tratto attiene esclusivamente a quella che è la loro comune e intrinseca *ratio*. Una *ratio* che è, in definitiva, sottesa alla stessa nozione di quorum: la salvaguardia – nel momento di assumere una decisione – del principio di rappresentatività. Un vincolo, questo, destinato a gravare sia sulle deliberazioni della compagine parlamentare, sia su quelle del corpo referendario, che non è il depositario della sovranità politica (e in quanto tale illimitata), ma solo di una sovranità giuridica che il popolo è chiamato ad esercitare nelle «nelle forme e nei limiti della Costituzione» (art. 1 Cost.)<sup>39</sup>. Ne consegue, a questo punto, che l'istituto costituzionale del quorum strutturale non può di certo essere trattato alla stregua di un mero espediente inibitorio, di un freno posto dal Costituente al libero dispiegarsi delle dinamiche democratiche, né può tanto meno essere confuso con un istituto funzionalmente proteso a garantire la suprema volontà dello Stato-persona. E questo perché, la volontà referendaria non è una volontà *soluta legibus*, ma solo una delle tante articolate *forme* di esercizio della sovranità giuridica del popolo. Di una «sovranità costituita, svolgentesi, cioè nell'ambito dell'ordinamento costituzionale positivo»<sup>40</sup>.

Non poche perplessità, suscita, in questo contesto, quella posizione dottrinale che, al fine di argomentare giuridicamente le ragioni di questo «assalto al quorum», si riappropria della tradizione del *dogmatismo democratico*<sup>41</sup> fino a sostenere che «il popolo si legittima da sé e la sua volontà, pertanto, non necessita di requisiti di efficacia formale diversi e ulteriori rispetto alla sua espressione, quale che essa sia»<sup>42</sup>. Si tratta, com'è evidente, di una concezione per molti aspetti debitrice nei confronti di quella ideologia della sovranità, intesa come potere popolare assoluto, che è geneticamente estranea alla tradizione e alla storia degli ordinamenti democratici contemporanei e la cui crescente ostentazione rischia oggi di trascinare il popolo fuori dalla Costituzione: «La disposizione che il popolo è sovrano nelle forme e nei limiti della Costituzione – ammoniva, con straordinaria lucidità, Carlo Esposito negli anni '50 – non significa che la Costituzione sopravvenga per porre limiti estrinseci all'esercizio di una preesistente volontà del popolo... ma proprio all'opposto che la sovranità del popolo esiste solo nei limiti

e nelle forme in cui la Costituzione l'organizza, la riconosce e la rende possibile, e fin quando sia esercitata nelle forme e nei limiti del diritto. Fuori della Costituzione e del diritto non c'è sovranità, ma l'arbitrio popolare, non c'è il popolo sovrano, ma la massa con le sue passioni e le sue debolezze»<sup>43</sup>.

5. Secondo questo stesso orientamento culturale (e passiamo così alla seconda argomentazione) la condizione di soggezione del popolo nei confronti della volontà suprema dello Stato-persona – che, come si è visto, è ritenuta parte integrante dell'impianto normativo dell'art. 75 – non sarebbe, invece, riscontrabile nella disciplina del referendum costituzionale. È stato infatti sostenuto, da questa medesima dottrina, che nell'art. 138 Cost. la mancata previsione di un quorum strutturale e più in generale «la natura sostanzialmente diversa di questa seconda forma di consultazione referendaria» impediscono che «essa venga ricondotta ad una manifestazione di volontà normativa sostanzialmente imputabile allo Stato-persona»<sup>44</sup>. Le ragioni di tale distinguo non sono tuttavia del tutto chiare. Analogo è, infatti, il modello di dinamiche sottese alla disciplina costituzionale dei due referendum e, in particolare, se si vuole, analoghe sono anche le forme di condizionamento «statuale»: entrambi i referendum sono indetti dal Capo dello Stato; allo stesso Presidente della Repubblica è altresì attribuita, in caso di esito positivo della consultazione, la promulgazione (nel referendum costituzionale) e la dichiarazione dell'avvenuta abrogazione della legge, nel referendum ex art. 75 Cost. (art. 38, legge n. 352/1970); identiche sono, poi, anche le forme di comunicazione, da parte del Ministro di Grazia e Giustizia, del risultato referendario in caso di prevalenza dei No; e comuni sono, infine, altresì le modalità di pubblicazione del risultato referendario sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

È sufficiente, allora, a fronte di tutto ciò, far derivare esclusivamente dalla mancata previsione del quorum strutturale di partecipazione la capacità (o meno) di condizionamento dello «Stato-persona» nei confronti della libera espressione della volontà referendaria? Direi, proprio, di no. Altre sono, infatti, le ragioni sottese alla omessa previsione, nell'art. 138 Cost., di un quorum strutturale. E sono ragioni che vanno esclusivamente ricondotte al valore oppositivo del referendum costituzionale e alla implicita funzione di tutela che «l'ordinamento ha predisposto a favore dei

garanti del testo originario»<sup>45</sup>. Fino ad ammettere che anche «un piccolissimo nucleo di antagonisti» possa «con la sua totalizzante partecipazione alla consultazione popolare, disertata dalla maggioranza dei cittadini, bloccare una revisione costituzionale»<sup>46</sup>. Ed è proprio in questo *favor constitutionis*, accortamente predisposto dal Costituente nel più ampio quadro delle «garanzie costituzionali» (titolo VI), che deve essere rintracciata la *causa* esclusiva della mancata previsione di un quorum strutturale di partecipazione nel referendum costituzionale, ex art. 138 Cost<sup>47</sup>.

6. La previsione del quorum è oggi vista, da un sempre più ampio movimento di opinione, come un fastidioso diaframma, un inutile retaggio del passato, incapace di adeguarsi alle crescenti pulsioni della *democrazia referendaria* e al suo messaggio ideologico: oggi, a fronte del sopravvenuto collasso del circuito democratico-rappresentativo «classico», la determinazione dell'indirizzo politico non può che essere espressione delle «scelte promananti direttamente dal popolo, al di fuori dei canali istituzionali della rappresentanza, intermedie soltanto, e non sempre coerentemente, dai partiti politici»<sup>48</sup>. Di qui la pressante proposta di procedere, il prima possibile, ad una «coerente» riforma dell'istituto referendario che, sopprimendo il quorum strutturale, assicuri finalmente «una nuova *moralità* nell'uso del referendum»<sup>49</sup>.

Ma come si è arrivati a questo progressivo cedimento del sistema alle suggestioni della democrazia referendaria? Quali le cause del pervasivo affermarsi di questo *primitivismo democratico*?<sup>50</sup>

Nel disegno costituzionale, com'è noto, l'istituto referendario rappresenta un fattore «eccezionale» di correzione e di integrazione del sistema, una sorta di *extrema ratio* in grado di condizionare i processi politici (ma privo, tuttavia, della forza di contrapporsi alle dinamiche di funzionamento delle istituzioni rappresentative).

Recependo alcuni fruttuosi stimoli, provenienti sia dalla cultura liberale<sup>51</sup> che da quella democratica e socialista<sup>52</sup>, il Costituente, con l'istituzione del referendum aveva inteso dotare il sistema di un particolare congegno di «verifica saltuaria e concreta del corretto funzionamento del principio della rappresentanza politica»<sup>53</sup> e non di un devastante strumento di rottura del circuito democratico-partitico. All'interno del disegno costituzionale, il sopravvento della democrazia partecipata, fondata sui partiti, si poneva, difatti, come «l'irrimediabile (anche se inspiegabilmente non da tutti avvertita)



sconfitta delle tesi che avevano visto nella democrazia diretta *la* sola democrazia, ed in quella rappresentativa null'altro che inganno ed apparenza»<sup>54</sup>.

Un esito, questo, destinato (non a caso) a trovare nel nostro ordinamento positivo, numerosi e significativi riscontri: dalla previsione di leggi *atipiche* non sottoponibili a consultazione referendaria (ex art. 75, secondo comma, Cost.) al potere riconosciuto alle Camere di scongiurare il referendum approvando una legge che modifichi i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente (art. 39 della legge n. 352/1970). Dal potere attribuito al Capo dello Stato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, di differire l'*entrata in vigore* dell'effetto abrogativo (al fine di consentire che il conseguente vuoto legislativo possa essere adeguatamente colmato dalle Camere – entro «un termine non superiore a 60 giorni dalla data della pubblicazione» – come stabilito dall'art. 37, terzo comma, della legge n. 352/1970) alla potestà, riconosciuta allo stesso Parlamento, di adottare (una volta mutate le condizioni oggettive presenti al momento della consultazione referendaria) una soluzione normativa *difforme* dal responso popolare<sup>55</sup>. Disposizioni, queste, che smentiscono alla radice ogni plausibile interpretazione circa la presunta superiorità della forza della democrazia diretta sulla democrazia rappresentativa<sup>56</sup>. E questo perché «la decisione popolare, abrogando, non vale a chiudere la questione sottoposta alla sua decisione, né tanto meno a chiuderla definitivamente, ma vale esattamente al contrario a riapirla e a rimetterla in discussione»<sup>57</sup> all'interno del circuito democratico-rappresentativo.

7. E fu questo, d'altronde, il modello, venutosi consolidando all'indomani dell'approvazione della legge istitutiva del referendum (L. n. 352/1970). Fino alla metà degli anni '80 (1974-1985) il referendum ha, infatti, rappresentato all'interno del sistema costituzionale non solo un momento di intenso confronto, tra i cittadini, attorno alle grandi questioni politiche e civili del Paese, ma soprattutto un indiscusso fattore di stimolo e di condizionamento popolare delle decisioni parlamentari<sup>58</sup>. Una fase che, però, lungi dal prefigurare in alcun modo l'avvio di un conflitto lacerante e diffuso tra rappresentati e rappresentanti, risulterà, all'opposto, nei suoi stessi esiti mediata dalla attiva presenza dei partiti, indiscussi protagonisti, in quegli anni, della dirompente crescita di parteci-

pazione democratica e civile nel Paese. Non è un caso che le delibere della compagine parlamentare saranno, in quella fase, tutte sistematicamente confermate dal corpo elettorale (nelle tornate referendarie del 1974, 1978, 1981, 1985). E che neppure le grandi organizzazioni politiche di quegli anni (la DC nel 1974 sul divorzio e il Partito comunista nel 1985 sulla scala mobile)<sup>59</sup> si dimostreranno in grado di ribaltare, per via referendaria, quello che era stato l'orientamento parlamentare. Proprio per queste ragioni, in un siffatto contesto storico e politico, anche «la razionalizzazione e l'assorbimento, la metabolizzazione, insomma, delle vicende e degli esiti referendari non poteva che restare affidata al sistema dei partiti, unici *domini* della integrazione dello strumento referendario (e dei suoi effetti) nella forma di governo ...»<sup>60</sup>. Un fenomeno, questo, adeguatamente colto dalla stessa Corte Costituzionale, che nel sottolineare tale rapporto osmotico tra corpo elettorale e istituzioni rappresentative, nella sua famosa sentenza n. 16/1978, metteva in guardia il sistema dagli incombenti rischi di trasformazione del voto referendario in un voto *popolare* di fiducia al governo<sup>61</sup>.

Ma tale rapporto (per molti aspetti) *virtuoso* tra corpo referendario e istituzioni rappresentative è destinato, assai presto, ad esaurirsi. Nella seconda metà degli anni '80 (1987-91) la fisiologia politico-istituzionale, su cui si era retta la democrazia dei partiti, entra in crisi. Nell'arco di qualche anno «quel sistema *forte e strutturato* che era stato capace di ridurre anche la mina referendaria alla propria logica dettando le regole della sua integrazione nella forma di governo» viene rapidamente travolto<sup>62</sup>. Ha così inizio una nuova fase all'interno della quale i partiti, pur continuando a rappresentare il principale centro propulsivo dell'iniziativa referendaria, si dimostreranno, sempre più incapaci di mediare i processi sociali e di canalizzare le istanze politiche ad esso sottese.

L'irrompere della crisi dei partiti è destinato inevitabilmente a ripercuotersi anche sulle forme di determinazione della politica nazionale che verrà progressivamente «delegata» (anche su questioni politiche *cruciali*, come il nucleare) al corpo elettorale, che collocatosi «in una posizione arbitraria nei confronti dei diversi schieramenti politici» sarà chiamato a sciogliere tutti quei «conflitti che non si era voluto o saputo comporre all'interno dei meccanismi tradizionali della rappresentanza politica»<sup>63</sup>. Una soluzione tattica, questa, sistematicamente praticata, in quegli anni, (soprattutto) dalle forze di governo. Sia strumentalmente (per risolvere i laceranti

contrasti esistenti all'interno dell'esecutivo), sia in maniera funzionale, al fine di colmare il vuoto di indirizzo politico determinato dalla sopravvenuta crisi di rapporto tra partiti e società. La *neutralizzazione* del referendum, registratasi in quella fase, non è quindi altro, a ben vedere, che l'altra faccia della crisi dei partiti politici e della progressiva perdita del loro «dominio della *individuazione* e della definizione dell'*ordine di priorità* dei problemi politici» e più in generale della «capacità di orientamento (...) nel senso sia della perdita di capacità di orientare se stessi, sia della capacità di orientare il popolo»<sup>64</sup>.

Un approdo, questo, destinato ad investire appieno, nel corso del successivo decennio, lo stesso sistema democratico-rappresentativo. Negli anni '90 il referendum sembrerà, infatti, abdicare definitivamente alla sua funzione di stimolo e di integrazione del sistema parlamentare, assumendo, all'opposto, un vero e proprio carattere di rottura. Esso non opererà più, in altre parole, dentro e a integrazione del sistema rappresentativo, ma (essenzialmente) fuori e contro di esso. Non è un caso che il bersaglio privilegiato dell'offensiva referendaria degli anni '90 sia stato costituito innanzitutto dalla democrazia dei partiti e da quello che era stato il suo tipico corollario di istituti: dal sistema elettorale proporzionale alla disciplina sul finanziamento pubblico dei partiti<sup>65</sup>.

Dall'altra parte la progressiva affermazione delle cosiddette istanze della *semplificazione referendaria*, protese a coartare la plurale articolazione delle dinamiche politiche, ha in questi anni, altresì, rischiato di estirpare il referendum dal suo stesso alveo costituzionale, puntando a trasformare questo istituto da strumento negativo di legislazione a strumento di normazione positiva. Una metamorfosi, *contra constitutionem*, dell'istituto referendario, resa innanzitutto possibile dal sistematico ricorso alle tecniche di manipolazione dei testi di legge: un vero e proprio «aggiramento della rappresentanza politica» – come è stato a ragione definito – che ha in questi anni trascinato «il principio rappresentativo in una inquietante situazione di crisi, all'interno della quale i tradizionali meccanismi di formazione della volontà statale sembrano relativizzati e posti in discussione in misura assai maggiore di quanto non sia mai avvenuto prima»<sup>66</sup>.

8. Appare a questo punto evidente come dietro la questione del quorum non si celi solo una mero problema di carattere tecnico.

Si tratta, per converso, di una questione destinata direttamente ad incidere sul controverso rapporto tra principio rappresentativo e istituti di democrazia diretta, tra referendum e indirizzo politico, tra sovranità popolare e forma di governo, fino ad investire appieno l'idea stessa di democrazia.

Il trionfo dell'antipolitica, determinato dal sopraggiungere del primato dell'economico e dalla conseguente crisi delle grandi rappresentazioni ideologiche e culturali del Novecento, ci pone oggi al cospetto del c.d. mito della *sovranità referendaria*, recepita, a partire perlomeno dai primi anni '90, quale supremo e indiscusso modello di democrazia. Si tratta, in realtà, della riproposizione di una visione plebiscitaria della sovranità, che pone al centro della sua azione concreta non il popolo, politicamente articolato in aggregazioni, centri di interesse, comunità territoriali<sup>67</sup>, ma «il popolo come soggetto unitario in grado di esprimere una volontà indivisa, necessariamente coincidente con l'interesse generale, e destinata comunque a prevalere in forza di un principio assolutizzato e praticamente illimitato»<sup>68</sup>.

Di qui la crescente convinzione, maturata soprattutto nel corso dell'ultimo decennio, che le delibere popolari godano *ex se* di un *plusvalore democratico*. Una *virtù*, questa, che non sarebbe invece in alcun modo riscontrabile – secondo tale orientamento – nelle decisioni assunte dagli organi rappresentativi<sup>69</sup>, espressione, queste ultime, non della volontà del popolo, ma piuttosto della sua frammentazione (seppure storicamente *mediata* dai partiti politici)<sup>70</sup>.

Ma, a ben vedere, la democrazia referendaria degli anni '90 tutto è stato tranne che una democrazia immediata. Anch'essa, infatti, al pari della democrazia rappresentativa è stata caratterizzata da modelli di *mediazione* e di selezione della domanda politica, seppure in forme alquanto diverse da quelle classiche (impennate, com'è noto, sul rapporto di rappresentanza e sulla presenza democratica dei partiti politici). E, infatti, non può essere in alcun modo negato che, nel corso del passato decennio, finanche l'ostentata evocazione del popolo e della sua *purezza*, sia stata, pervasivamente, «mediata dagli strumenti di informazione e formazione dell'opinione pubblica»<sup>71</sup>, dalla funzione di condizionamento esercitata dai potentati economici, «dalle imprese, dalle *lobbies* e dalle *lobbies* delle imprese»<sup>72</sup>, dalle richieste formulate dai «demagoghi del nostro tempo» che «lusingano il popolo e fanno *la morale democratica*»<sup>73</sup>.

Questa pressante «adulazione del popolo, nel tentativo di

tenerlo in una condizione di minorità infantile»<sup>74</sup>, rischia oggi di produrre i suoi effetti distorsivi anche sul piano della tenuta democratica del sistema. La complessità nella società contemporanea ha, infatti, bisogno di esprimersi integralmente e non di essere e compressa e *semplificata* attraverso il sistematico ricorso alla pratica referendaria, che essendo, com'è noto, incardinata su una logica binaria di selezione delle domande, costringe i cittadini a scegliere drasticamente fra due soluzioni alternative<sup>75</sup>. Un sistema, quindi, per sua natura incapace di recepire la molteplicità delle istanze sociali in campo, di ponderare i differenti bisogni, di mediare i contrapposti interessi, di metabolizzare, in definitiva, il conflitto<sup>76</sup>. Da questo punto di vista il sistematico ricorso al referendum abrogativo appare, di conseguenza, «la soluzione meno felice» e la «meno funzionale a consentire la più confacente estrinsecazione della funzione di indirizzo»<sup>77</sup>.

Ma se tutto ciò è vero, se ne dovrebbe allora concludere che la previsione di un adeguato quorum strutturale è destinata oggi (più che mai) a costituire una garanzia, una valvola di resistenza contro un utilizzo reiterato e distorto dello strumento referendario. E non una iattura per l'ordinamento democratico.

E affermando ciò non si vuole di certo negare che il referendum abrogativo rappresenti (ormai da tempo!) un istituto in sofferenza. Significativi progetti di riforma di questo istituto sono stati, infatti (anche nel recente passato), da più parti avanzati. Soluzioni certamente diverse (dall'innalzamento del numero di firme al sindacato di ammissibilità «anticipato», fino all'abolizione del divieto di sottoporre a referendum i trattati internazionali)<sup>78</sup>, che possono più o meno convincere, ma, in definitiva, tutte coerenti con l'impianto costituzionale dell'istituto referendario, che la soppressione del quorum rischierebbe invece di travolgere, ponendo così le condizioni per una degenerazione plebiscitaria di questo istituto<sup>79</sup>.

Oggi, il destino del referendum dipende, infatti, proprio dalla sua capacità di scongiurare definitivamente tale deriva populistica e tornare, così, ad essere un virtuoso «fattore di arricchimento e non di mera distorsione, della complessa dinamica pluralistica»<sup>80</sup>. Ma tutto ciò non sarà possibile senza una adeguata difesa di quegli argini costituzionali che appaiono ancora oggi indispensabili per impedire l'involuzione di questo istituto verso soluzioni plebiscitarie. Non è un caso che i plebisciti per avere successo ed essere dichiarati validi, non hanno bisogno di rispettare alcun quorum di partecipazione<sup>81</sup>.

## Note

<sup>1</sup> Nel corso dell'Assemblea nazionale di «Alleanza Nazionale», svoltasi a Milano il 9 maggio 1999, viene concordato l'avvio di una nuova mobilitazione politica per abolire il quorum nel referendum abrogativo. Una iniziativa, questa, formalizzata con la presentazione di un progetto di legge A.C. n. 6033 avente quale fine esclusivo quello di sostituire il quarto comma dell'art. 75 della Costituzione con il seguente: «La proposta soggetta a *referendum* è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi». Il progetto di riforma ha, infatti, quale obiettivo prioritario – secondo quanto si legge nella relazione al progetto – quello di «dare maggiore spessore all'art. 1 della Costituzione, a norma del quale la sovranità appartiene al popolo». Una posizione, questa, fatta propria dal «Movimento referendario» che individua la principale causa della frattura tra cittadini e referendum, non nell'abuso di questo istituto, ma semmai nel «meccanismo che lo regola, cioè il quorum», per cui «il concetto di soglia minima dei votanti va sicuramente abolito» (Dichiarazione dell'on. Bruno Melano, riportato nell'articolo *Il referendum va cambiato* apparso su «La Stampa» del 22 maggio 2000). Su analoghe espressioni anche alcuni esponenti dei «Democratici di sinistra», come l'ex Presidente del Consiglio D'Alema e il Presidente della Camera Luciano Violante (sul punto, si veda, la ricostruzione riportata nell'articolo *Violante: bisognerebbe eliminare il quorum* apparso su «Il Tempo», 15 maggio 2000).

Forte è stato altresì il sostegno espresso a questa prospettiva da parte dei politologi (cfr., per tutti, G. Pasquino, *Stiamo pagando il conto del referendum elettorale fallito*, in «L'Unità», 29 ottobre 1999) e di alcuni giuristi. Cfr., in questo senso, A. Ciancio, *Il quorum di partecipazione nel referendum abrogativo (causa ed effetti di un anacronismo)*, in «Pol. dir.», 1999, pp. 667 ss.

<sup>2</sup> A. Manzella, *Il referendum che può essere bocciato*, in «la Repubblica», 25 settembre 1999.

<sup>3</sup> Così, invece, G. Consolo, *Sulla possibilità di immediata riproposizione di un quesito referendario in caso di mancato raggiungimento del quorum*, in «Rass. Parlam.», 2000, p. 83. Su posizioni, affini, P. Armadori, *Marini, giù le mani dal referendum*, in «Secolo d'Italia», 14 settembre 1999.

<sup>4</sup> Ciò che in altre parole è nulla e priva di effetto è «la specifica decisione espressa da coloro che pure hanno votato». Così G.U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 1998, p. 263 che tuttavia fa derivare da tale fattore la nullità della consultazione referendaria.

<sup>5</sup> A. Manzella, *Il referendum che può essere bocciato*, cit. Su posizioni affini F. Lanchester, *Il referendum impossibile*, 18 luglio 1999; M. Olivetti, *Referendum, tra abusi e crisi di rigetto*, in «Avvenire», 23 maggio 2000.

<sup>6</sup> L'art. 38 della legge n. 352 del 1970 prevede, testualmente: «Nel caso che il risultato del referendum sia contrario all'abrogazione di una legge, o di un atto avente forza di legge, o di singole disposizioni di essi, ne è data notizia e non può proporsi richiesta di *referendum* per l'abrogazione della medesima legge, o atto avente forza di legge, o delle disposizioni suddette (...) prima che siano trascorsi cinque anni».

<sup>7</sup> Nella famosa sent. 16/1978 si legge, infatti: «Sia che i cittadini siano convinti dell'opportunità di abrogare certe norme e a questo fine si rassegnino all'abrogazione di norme del tutto diverse, solo perché coinvolte nel medesimo quesito, pur considerando che meriterebbero mantenerle in vigore; sia che preferiscono orientarsi verso l'astensione, dal voto o nel voto, rinunciando ad influire sull'esito della consultazione, giacché l'inestricabile complessità delle questioni (ciascuna delle quali meriterebbe di essere diversamente e separatamente valutata) non consente loro di esprimersi né in modo affermativo né in modo negativo; sia che decidano di votare «no», in nome del prevalente interesse di non far cadere determinate discipline, ma pagando il prezzo della mancata abrogazione di altre norme che esse ritengano ormai superate (e vedendosi impedita la possibilità di proporre in questo senso ulteriori referendum, prima che siano trascorsi almeno cinque anni, data la preclusione disposta dall'art. 38 della legge 352 del 1970).

<sup>8</sup> A. Manzella, *Il referendum che può essere bocciato*, cit.

<sup>9</sup> Diversamente G. Consolo, *Sulla possibilità di immediata riproposizione di un quesito*

referendario..., cit., ritiene che il risultato, in questo caso, presupponga necessariamente «una votazione nella quale i *no* prevalgano sui *sì*» (76). Sul punto cfr., altresì, A. D'Andrea, *Nel silenzio della Costituzione è legittima la riproposizione del referendum c.d. «antiproporzionale»*, in «Gazzetta giuridica Giuffrè ItaliaOggi», n. 41, 1999, pp. 7 ss.

<sup>10</sup> In questo senso G.M. Salerno, *Referendum*, in «Enc. Dir.», XXXIX, Milano, 1988, che scrive: «Se il risultato del referendum è contrario all'abrogazione, ovvero se non sono state raggiunte entrambe le maggioranze, se ne dà notizia; la conseguenza giuridica di tale evento è che non si potrà proporre richiesta di referendum abrogativo sulle stesse disposizioni prima che siano trascorsi cinque anni» (246). Un limite temporale, questo, destinato ad incidere sulla stessa iniziativa referendaria, dal momento che «secondo la legge, l'attività di *proposizione della richiesta*, riguarderebbe non soltanto il deposito della richiesta presso la Cancelleria della Corte di Cassazione, ma anche l'attività di iniziativa, cioè gli atti (la presentazione dei promotori alla cancelleria della Corte di Cassazione e la raccolta di firme, oppure le deliberazioni consiliari) del subprocedimento che si conclude con la richiesta» (246).

<sup>11</sup> F. Cerrone, *Art. 75*, in V. Crisafulli, L. Paladin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 469.

<sup>12</sup> P. Caretti, *Il limite temporale alla riproponibilità di richieste referendarie*, in «Quad. cost.», 1, 2000, pp. 125-126. Su posizioni affini G. Consolo, *Sulla possibilità di immediata riproposizione di un quesito referendario...*, cit., pp. 82 ss.; A. Ciancio, *Il quorum di partecipazione nel referendum...*, cit., secondo la quale il divieto di riproponibilità anche in caso di mancato raggiungimento del quorum rischierebbe di «vanificare il principio di *parità delle armi*, sotteso all'adozione del principio maggioritario, poiché riconosce al *partito dei no* un duplice strumento per paralizzare la volontà abrogazionista, addirittura per cinque anni» (674).

<sup>13</sup> Diversamente la dottrina prevalente è solita richiamare tale normativa solo al fine di dimostrare che il referendum deve essere necessariamente considerato «*amquam non esset*, assolutamente invalido e non certamente respinto dagli elettori» (G. Consolo, *Sulla possibilità di immediata riproposizione di un quesito referendario...*, cit., p. 84). Su posizioni affini G. Brunelli, *Un referendum possibile. Brevi note sulla riproponibilità del quesito referendario elettorale*, in «Gazzetta giuridica Giuffrè ItaliaOggi», n. 38, 1999, p. 2; M. Ruotolo, *Referendum in materia elettorale e unitarietà della volontà popolare*, di prossima pubblicazione.

<sup>14</sup> ...ne consegue, in definitiva, che rientra nello stesso disegno costituzionale dell'istituto, la possibilità, da parte dello schieramento contrario all'abrogazione, di paralizzare la richiesta referendaria sia attraverso il voto espressamente negativo, sia attraverso lo strumento dell'astensionismo. Sul punto, ampiamente, G. Guarino, *La revisione della Costituzione – Il referendum*, in «Rass. Dir. pubbl.», 1948, pp. 134 ss.

<sup>15</sup> G.M. Salerno, *Referendum*, cit., p. 246. Sul punto le incisive argomentazioni di C. Esposito, *La maggioranza nel referendum*, in «Giur. it.», 1946, I, pp. 385 ss.; P. Barile, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991, p. 501; e da ultimo A. Cariola, *Referendum da prendere sul serio*, in «Giur. it.», 2000, p. 658.

<sup>16</sup> L'espressione è di N. Bobbio, *I «non sì» nascosti nell'astensione*, in «La Stampa», 10 novembre 1987.

<sup>17</sup> Così, ad esempio, C. Pinelli (Intervento di), *Il referendum in materia elettorale. Un dibattito «a caldo»*, in «Pol. dir.», 1999, a proposito del referendum del 1999, svoltosi durante la crisi del Kosovo, ha evidenziato che «se la guerra non ci fosse stata forse il quorum sarebbe stato raggiunto». Sul punto, criticamente, M. Olivetti, *Referendum, tra abusi e crisi di rigetto*, cit., che, a questo riguardo, rileva come il 21 maggio 2000 il quorum non sia stato comunque raggiunto. Nonostante «la ripulitura delle liste elettorali e l'assenza, rispetto a un anno fa, di un fattore di disturbo come la guerra nel Kosovo».

<sup>18</sup> Sul punto, cfr. G. Razzano, *L'esito referendario e il vincolo per il legislatore*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Milano, 1999 secondo la quale «quando (...) la maggioranza degli aventi diritto non partecipa al referendum, costoro non manifestano propriamente di essere contrari all'abrogazione, quanto di essere indifferenti allo stesso quesito referendario. È giusto pertanto che l'ordinamento reagisca con indifferenza all'esito di tale consultazione popolare» (173-174).

<sup>19</sup> Ma d'altronde una precisa volontà *politica* non è possibile ricavarla nemmeno dal successo della richiesta referendaria. Sul punto, da ultimo, le persuasive argomentazioni di M. Luciani, *A ognuno il suo referendum*, in «La Stampa», 16 maggio 2000.

<sup>20</sup> A. Ciancio, *Il quorum di partecipazione nel referendum...*, cit., 673-674. Su posizioni affini G. Azzariti (Intervento di), *Il referendum in materia elettorale. Un dibattito «a caldo»*, cit., 278; C. Chiola, *La plusvalenza del referendum e le applicazioni concrete di questo principio*, in AA.VV., *Referendum e legalità. «Tornare alla Costituzione»*, Torino, 2000, p. 144.

<sup>21</sup> Cfr. C. Esposito, *La maggioranza nel referendum*, cit., I, p. 396.

<sup>22</sup> Diversamente M. Ruotolo, *Referendum in materia elettorale e unitarietà della volontà popolare*, cit., pur definendo l'astensione un «misto di disinteresse e volontà contraria» pone su piani diversi il disinteresse dell'elettore verso il referendum e la consapevole volontà di «contribuire al mancato raggiungimento del quorum elettorale».

<sup>23</sup> M. Ainis, *Il referendum irripetibile*, in «La Stampa», 20 ottobre 1999.

<sup>24</sup> G. Ferrara, *Fondamentalismo maggioritario*, in «La rivista del manifesto», marzo 2000, p. 25.

<sup>25</sup> A. Ciancio, *Il quorum di partecipazione nel referendum...*, cit., p. 675.

<sup>26</sup> A seguito del fallimento della seconda consultazione sul referendum elettorale (maggio 2000), il Comitato promotore avvalendosi della nuova giurisprudenza lassista dell'Ufficio centrale, ha manifestato nuovamente l'intenzione di riproporre per l'ennesima volta lo stesso quesito. Si veda a questo proposito, l'articolo di U. Magri, *Niente quorum? Li ripresentiamo*, apparso su «La Stampa» del 19 maggio 2000 che contiene un'intervista rilasciata dalla leader del movimento referendario on. Emma Bonino.

<sup>27</sup> Una sollecitazione a rendere «più seria» la raccolta di firme è contenuta nell'articolo di M. Olivetti, *Referendum, tra abusi e crisi di rigetto*, cit., che a questo proposito rileva come fino ad oggi la sottoscrizione dei cosiddetti «referendum a grappoli» sia avvenuta «con moduli di carta copiativa, in cui con una firma si sottoscrivono venti referendum in blocco, senza sapere, talora, di che si tratta».

<sup>28</sup> Sul punto le interessanti considerazioni di M. Ruotolo, *Referendum in materia elettorale e unitarietà della volontà popolare*, cit.

<sup>29</sup> A. Ciancio, *Il quorum di partecipazione nel referendum...*, cit., p. 669.

<sup>30</sup> A. Baldassarre, *Referendum e legislazione*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Referendum*, Roma-Bari, 1992, pp. 35-36.

<sup>31</sup> A. Ciancio, *Il quorum di partecipazione nel referendum...*, cit., p. 670.

<sup>32</sup> L'art. 72 del Regolamento della Camera dei deputati e l'art. 76 del Regolamento del Senato della Repubblica prevedono, infatti, che «non possono essere assegnati alle commissioni progetti di legge che riproducano sostanzialmente il contenuto di progetti precedentemente respinti, se non siano trascorsi sei mesi dalla data della reiezione».

<sup>33</sup> Questo vuol dire, in altre parole, che solo l'espressa bocciatura di una iniziativa di legge implica, ai fini della validità della deliberazione della Camera, il divieto di ripresentare quella medesima proposta (devono, infatti passare, come si è detto, almeno sei mesi prima che un parlamentare possa ripresentare lo stesso progetto o un progetto che riproduca «sostanzialmente», come viene precisato dalle suddette disposizioni regolamentari, «il contenuto di progetti precedentemente respinti»). Diversamente, nell'ipotesi in cui a mancare fosse il numero legale, il presidente di Assemblea dovrebbe, invece, limitarsi a sospendere la seduta e riconvocarla (generalmente dopo un ora, salvo, l'ipotesi in cui lo stesso Presidente non decida un rinvio più lungo). Sul punto, fra i tanti, P. Caretti, *Il limite temporale alla riproponibilità di richieste referendarie*, cit., p. 125; G.M. Salerno, *Referendum*, cit., p. 265; A. Manzella, *Il referendum che può essere bocciato*, cit.

<sup>34</sup> La giurisprudenza e la dottrina prevalente da tale impianto *simmetrico* (quorum referendario – numero legale in Parlamento) tende a ricavare la convinzione che «qualora il quorum relativo al *referendum* non venga raggiunto, il quesito potrà essere immediatamente riproposto, così come alla Camera o al Senato potrà essere posta in nuova data una deliberazione in caso di mancato raggiungimento del numero legale» (G. Consolo, *Sulla possibilità di immediata riproposizione di un quesito referendario...*, cit., p. 79).



<sup>35</sup> Sul punto, in particolare, A. Pace, *Problematica della libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova, 1992, p. 419.

<sup>36</sup> A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, 1991, p. 127.

<sup>37</sup> Sulla definizione di «corpo deliberativo referendario o più, semplicemente, di corpo referendario» si veda G.M. Salerno, *Referendum*, cit., p. 223.

<sup>38</sup> L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, p. 487.

<sup>39</sup> Sulla distinzione tra sovranità politica e sovranità giuridica cfr. A. Pace, *L'instaurazione di una nuova Costituzione*, in «Potere costituente, Rigidity costituzionale, autovincoli legislativi», Padova, 1997, p. 145.

<sup>40</sup> V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione (1954)*, in «Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali», Milano, 1985, pp. 118-119.

<sup>41</sup> G. Zagrebelsky, *Il «crucifige!» e la democrazia*, Torino, 1995, p. 112, per il quale si tratta di una concezione che è «espressione di un'assolutizzazione del potere popolare che presuppone o il dogma o la schepsis» (112).

<sup>42</sup> A. Ciancio, *Il quorum di partecipazione nel referendum...*, cit., p. 671.

<sup>43</sup> C. Esposito, *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, p. 11. Il corpo elettorale non è il popolo e non è nemmeno l'organo del popolo, esclusivo depositario della sua volontà. Sul punto si veda, da ultimo, G. Ferrara, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, per il quale al corpo elettorale potrebbe tutt'al più meglio adattarsi la definizione di «organo costituzionale della Repubblica», perché «denotativa del rapporto tra Stato-soggetto e la sua base sociale, rapporto che si determina mediante la rappresentanza e mediante l'esercizio del potere sugli atti dello Stato-soggetto che risultano costituzionalmente sottoponibili alle decisioni (referendum abrogativo e costituzionale) ed alle valutazioni (referendum territoriali) del corpo elettorale» (17).

<sup>44</sup> A. Ciancio, *Il quorum di partecipazione nel referendum...*, cit., p. 670.

<sup>45</sup> G. Ferrara, *Atti costituzionali*, cit., p. 39.

<sup>46</sup> P. Barile, U. De Siervo, *Revisione della Costituzione*, in «N.mo Dig. It.», Torino, 1968, XV, p. 785. Sul punto si veda anche C. De Fiores, *La commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l'art. 138 Cost.: i paradossi di una riforma*, in «Giur. cost.», 1993, pp. 1556 ss.; A. Baldassarre, *Il referendum costituzionale*, in «Quad. cost.», 1994, pp. 235 ss.; A. Di Giovine, *Note sulla legge Costituzionale n. 1 del 1997*, 1997, pp. 402 ss.; A. Pace, *Processi costituenti italiani 1996-97*, in «Dir. pubbl.», 1997, pp. 581 ss.; G.U. Rescigno, *Revisione della Costituzione o nuova Costituzione?*, in «Dir. pubbl.», 1997, pp. 603 ss.

<sup>47</sup> ...e la ragione è evidente, in questo caso «il popolo interviene, in verità, non come l'arbitro supremo, il supremo depositario del potere costituente; anzi interviene in funzione del tutto subordinata rispetto all'ordinamento esistente, costituzionale o legislativo, in quanto è esclusivamente chiamato a pronunciarsi contro le modificazioni che nell'ordinamento stesso si stanno per apportare» (G. Guarino, *La revisione della Costituzione*, cit., p. 134).

<sup>48</sup> A. Ciancio, *Il quorum di partecipazione nel referendum...*, cit., p. 676. Una concezione, questa, che ha contrassegnato in particolar modo la consultazione referendaria del 21 maggio del 2000, il cui obiettivo ultimo come ammesso dallo stesso Comitato promotore era quello di definire le condizioni per «un programma di governo alternativo voluto e costruito come ultimo assalto contro il declino dell'Italia dovuto alla paralisi della politica, della giustizia e dell'economia» (Intervista rilasciata dall'on. Bonino a «La Stampa» del 19 maggio 2000).

<sup>49</sup> A. Ciancio, *Il quorum di partecipazione nel referendum...*, cit., p. 676.

<sup>50</sup> L'espressione è di A. Di Giovine, *Referendum e sistema rappresentativo: una difficile convivenza*, in «Il Foro it.», 1979, V, p. 157.

<sup>51</sup> Cfr. le considerazioni di un grande teorico del pensiero liberal-democratico come N. Bobbio, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in G. Quazza (a cura di), *Democrazia e partecipazione*, 1978, il quale, a questo proposito, sottolinea come «democrazia rappresentativa e democrazia diretta non sono due sistemi alternativi, ma solo due sistemi che possono integrarsi a vicenda» (32).

<sup>52</sup> Cfr., in particolare, le riflessioni di A. Labriola, *Il referendum e il partito socialista (1897)*, in *Contro il referendum*, Roma, 1998, per il quale il referendum può, tutt'al più, «immaginarsi come un correttivo del sistema parlamentare, e non come eliminatore» (55).

<sup>53</sup> G.M. Salerno, *Referendum*, cit., p. 269. Nella dottrina giuridica la discussione sulla conciliabilità fra referendum e sistema parlamentare si svolge a cavallo fra gli anni venti e trenta. Ed è in particolare H. Kelsen, *La democrazia*, in *Il primato del parlamento* (1927), Milano, 1982 ad evidenziare un rapporto fruttuoso fra i due concetti, fino a rilevare che l'eventuale istituzione del referendum «tornerebbe senz'altro a vantaggio dello stesso principio parlamentare» (179). Ma è in particolar modo nella sua *Teoria generale del diritto e dello Stato* (1945), Milano, 1994, che il famoso giurista torna a riaffermare la possibilità di «riunire, in una certa misura, il principio della democrazia indiretta con quello della democrazia diretta» (303). Su posizioni affini R. Carré De Malberg, *Considerations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme*, in *Annuaire de l'Institut International de Droit Public*, II, 1931, pp. 277 ss. che fa derivare dalle combinazioni tra democrazia rappresentativa e referendum un rapporto fruttuoso. Su posizioni contrapposte B. Mirkiné-Guetzevitch, *Le référendum et le parlementarisme dans les nouvelles Constitutions européennes*, in *Annuaire de l'Institut International de Droit Public*, II, 1931, pp. 334 ss., che adduce, invece, l'assoluta inconciliabilità fra i due sistemi. Per ciò che concerne, invece, la dottrina italiana relativamente al «sofferto» rapporto tra referendum e forma di governo parlamentare si veda, in particolare, G. Guarino, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in «Rass. Dir. pubbl.», I, 1947, p. 53. Per una ricostruzione del dibattito si rinvia a P. Beretta, *Referendum e forma di governo. Profili comparativistici*, Catania, 1983, pp. 127 ss. e, da ultimo, a M. Luciani, *Referendum abrogativo e rappresentanza politica*, in AA.VV., *Referendum e legalità*, cit., pp. 60 ss.

<sup>54</sup> M. Luciani, *Il Referendum impossibile*, in «Quad. cost.», 1991, p. 513. Sul rapporto tra referendum e democrazia rappresentativa come componente integrante delle democrazie contemporanee si veda A. Lijphart, *I referendum nelle democrazie rappresentative*, in *Le democrazie contemporanee* (1984), Bologna, 1988, pp. 209 ss. E per ciò che concerne la dottrina italiana C. Mezzanotte, R. Nania, *Referendum e forma di governo in Italia*, in «Dem. dir.», 1981, pp. 59 ss.; C. Chiola, *Il referendum come atto legislativo: conflitto tra richieste e limiti*, in «Pol. dir.», 1987, pp. 335 ss.

<sup>55</sup> Sul punto, fra gli altri, C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 854; E. De Marco, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, 1974, pp. 215 ss.; M. Siclari, *Le norme interposte nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992, p. 105; R. Pinardi, *Brevi note in tema di rapporti tra referendum abrogativo e legislazione successiva*, in «Giur. cost.», 1994, p. 2342; A. Mangia, *Referendum «manipolativo» e vincolo al legislatore*, in «Dir. pubbl.», 1995, p. 462; G.M. Salerno, *Alcune considerazioni in tema di effetti consequenziali del referendum «di principio» in materia elettorale*, in «Giur. it.», 1996, p. 285; F. Modugno, P. Carnevale, *Divagazioni in tema di referendum abrogativo e di giudizio di ammissibilità delle proposte di abrogazione popolare a diciotto anni dalla sent. 16 del 1978*, in «Giur. it.», 1997, IV, pp. 3 ss.; S. Panunzio, *Chi è il «custode» del risultato del referendum?*, in «Giur. cost.», 1997, pp. 1993 ss.; G. Razzano, *L'esito referendario e il vincolo per il legislatore*, cit., pp. 165 ss.

<sup>56</sup> ...e, infatti, «pur non contestando l'indubbio significato politico della pronuncia referendaria, si è escluso che essa si presenti quale fonte sopraordinata rispetto, ad esempio, alla legge del Parlamento», dal momento che «il rifiuto di configurare il corpo votante nelle consultazioni popolari come titolare della sovranità, si inserisce in una più complessiva critica degli strumenti di democrazia diretta che, si nota, se fossero utilizzati indiscriminatamente porterebbero alla stessa estinzione della funzione di direzione politica» (G.M. Salerno, *Referendum*, cit., p. 263).

<sup>57</sup> G. Zagrebelsky, *Il «crucifige!» e la democrazia*, cit., p. 112.

<sup>58</sup> Per una ampia ed esaustiva ricostruzione della tornate referendarie dal 1974 al 1999 si veda A. Chimenti, *Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Roma-Bari, 1999.

<sup>59</sup> A. Chimenti, *Storia dei referendum*, cit., pp. 41 ss. e 75 ss.

<sup>60</sup> M. Luciani, *Il Referendum impossibile*, cit., p. 520. Di qui i continui «tentativi compiuti dal sistema politico per *metabolizzare* il referendum, con le difficoltà e i successi di questa operazione» (M. Luciani, *Introduzione*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Referendum*, cit., p. 12).

<sup>61</sup> Nella famosa sent. n. 16/1978 la Corte aveva, infatti, sostenuto che il referendum non poteva essere «trasformato... in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengono in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto o sostenuto le iniziative referendarie» (sent. Cost. 16/1978).

<sup>62</sup> M. Luciani, *Il Referendum impossibile*, cit., p. 520.

<sup>63</sup> A. Mangia, *Referendum «manipolativo»*, cit., p. 462.

<sup>64</sup> E.G. Mahrenholz, *Referendum e democrazia*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Referendum*, cit., p. 30. Un processo, questo, risalente ai primi anni ottanta e che tenderà a trasformare, in breve tempo, il referendum in un incisivo meccanismo di selezione della domanda politica «destinato a concorrere alla tematizzazione e/o alla decisione di problemi politici» con il sistema rappresentativo (A. Baldassarre, *Il referendum abrogativo nel sistema costituzionale: un bilancio*, in *Corte Costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, p. 473).

<sup>65</sup> Sul punto, fra i tanti, T.E. Frosini, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, 1997 per il quale è con il referendum elettorale del 1993 che viene dato «un nuovo volto all'istituto» referendario (293). Sul punto, fra i tanti, B. Caravita, *I referendum del 1993 tra crisi del sistema politico e suggestioni di riforma*, in «Giur.it.», 1993, pp. 569 ss.; S. Galeotti, *La Corte Costituzionale non sbarrò l'ingresso alle istanze popolari per le riforme elettorali (in margine alla sent. n. 47/1991 della Corte Costituzionale)*, in «Giur. cost.», 1992, pp. 521 ss.

<sup>66</sup> A. Mangia, *Referendum «manipolativo»*, cit., p. 455. È vero che la Corte a partire dalla sent. n. 36 del 1997 ritiene che non è possibile utilizzare tecniche manipolative nella formulazione dei quesiti referendari, ma si tratta «tuttavia di un criterio di difficilissima applicazione e verifica, tenendo altresì presente che v'è un settore, quello dei referendum elettorali, in cui la struttura manipolativa o abrogativa parziale del quesito è imposta dalla stessa giurisprudenza costituzionale» dal momento che questa ha mantenuto una sua originaria impostazione di fondo, ritenendo necessaria l'indefettibile previsione di una normativa permanentemente applicabile al fine di garantire comunque la possibilità di rinnovo degli organi rappresentativi (così B. Caravita di Toritto, *Il Referendum nella giurisprudenza costituzionale: nuovi limiti e potenzialità inespresse*, in AA.VV., *Referendum e legalità*, cit., p. 127). Sul punto si veda altresì F. Donati, *La sentenza sull'ammissibilità dei «referendum elettorali»*, in «Foro it.», 1991, pp. 1021 ss.; A. De Giorgis, *I referendum elettorali. Il «compromesso» n. 47 del 1991*, Torino, 1991, pp. 60 ss.; G. Silvestri, *Referendum elettorali: la Corte evita un labirinto ma si smarrisce in un altro*, in «Foro it.», 1991, pp. 1349 ss.; G.G. Florida, *Referendum elettorale e difetti della normativa di risulta «inconvenienti» vs. «impedimenti?»*, in «Giur. cost.», 1993, pp. 90 ss.; R. Calvano, *Il «falso problema « dei referendum manipolativi*, in «Giur. Cost.», 1997, pp. 322 ss.; G. Azzariti, *La resistibile ascesa del referendum sui sistemi elettorali: sull'ammissibilità del quesito dichiarata dalla Corte Costituzionale*, in «Giur. Cost.», 1999, pp. 1283 ss.; R. Sciatta, *Il nuovo referendum elettorale supera il vaglio della Corte Costituzionale: conferma o incoerenza rispetto alla precedente giurisprudenza in materia elettorale?*, in «Giur. it.», 1999, pp. 2002 ss.; T.E. Frosini, *La Corte e i referendum elettorali: l'ultimo atto*, in «Gazzetta giuridica Giuffrè ItaliaOggi», n. 7, 1999, pp. 3 ss.

<sup>67</sup> È questa la concezione espressa da G. Ferrara, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in «Rass. Dir. pubbl.», 1965, pp. 272 ss. per il quale «l'unità del popolo appare sempre più come una mera affermazione ideale», di per sé idonea ad essere evocata forse «su altri piani, ma non su quello delle rivelazioni giuridiche e con riferimento all'ordinamento italiano vigente» (284).

<sup>68</sup> M. Volpi, *Referendum nel diritto costituzionale*, cit., p. 498.

<sup>69</sup> In questo senso C. Mezzanotte, *Referendum e legislazione*, relazione presentata al Convegno dell'Associazione Italiana Costituzionalisti, Siena, dicembre 1993 (dattiloscritto), per il quale il referendum si porrebbe nella gerarchia delle fonti come un procedimento contrassegnato da una forza giuridica superiore rispetto a quello della legge ordinaria sulla quale incide in quanto espressione diretta della volontà popolare. Sul punto, criticamente, E.W. Böckenförde, *Democrazia e rappresentanza*, in «Quad. cost.»,

1985, pp. 227 ss.; A. Pace, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca, *Le conseguenze giuridiche dei tre referendum sul nucleare*, in «Giur. cost.», 1988, p. 3092; G. Azzariti, *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la «forza» delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, in «Giur. Cost.», 1995, il quale, a ragione, rileva come «l'art. 1 della Costituzione, attribuendo al popolo la titolarità della sovranità, non distingue una diversità di grado o di intensità nei diversi modi del suo esercizio, quest'ultimo in ogni caso soggetto alle forme e ai limiti della Costituzione» (92). E conclude: «Tutto quanto sin qui sostenuto (...) porta da escludere la legittimità (ma anche l'opportunità) di una torsione (ovvero distorsione) che assegni all'istituto del referendum una primazia assoluta giuridico-formale sul piano del sistema delle fonti e nei rapporti di questo con gli altri soggetti politici e istituzioni rappresentative all'interno della forma di governo, tale da collocare la decisione popolare, forse al di sotto della Costituzione, ma al di sopra di ogni altra espressione ed esercizio della sovranità» (98-99).

<sup>70</sup> Sul «corpo legislativo» come «immagine speculare della pluralità dei complessi di forze sociali organizzate» e, in quanto tale, incombente minaccia all'unità statale, si vedano le note pagine di C. Schmitt, *Il custode della Costituzione* (1931), Milano, 1981, pp. 215 ss. Tuttavia che la divaricazione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa non possa essere ricomposta all'interno dell'antitesi identità-rappresentanza è ammesso dallo stesso Schmitt, che nega che il plebiscito possa sostituirsi alla rappresentanza nella determinazione dell'indirizzo politico (C. Schmitt, *Volksentscheid und Volksbegehren*, Berlin und Leipzig, 1927, pp. 34-35).

<sup>71</sup> E.G. Mahrenholz, *Referendum e democrazia*, cit., p. 28.

<sup>72</sup> G. Ferrara, *Intervento*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), cit., p. 198. Per un'analisi sociologica del ruolo assunto dai media nella democrazia referendaria, cfr., in particolare, M. Fedele, *Democrazia referendaria. L'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica*, Roma, 1994, pp. 67 ss.

<sup>73</sup> G. Zagrebelsky, *Il «crucifige!»...*, cit., pp. 112-115. Sul punto, ampiamente, A. Di Giovine, *Democrazia diretta: da chi?*, in «Teoria politica», 1996, pp. 7 ss.; A. Cariola, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale*, Milano, 1994, che si sofferma sul «reale potere ci chi convoca il popolo e decide le questioni o le soluzioni sulle quali questo dovrebbe scegliere» (385). Sui rischi di una deriva plebiscitaria del sistema cfr. F. Delpérée, *Referendum e ordinamenti costituzionali*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Referendum*, cit., pp. 53 ss.).

<sup>74</sup> G. Zagrebelsky, *Il «crucifige!»...*, p. 115. Argomentazioni, queste, significativamente riprese da M. Ruotolo, *È veramente irragionevole ed eccessiva la distinzione tra propaganda e pubblicità applicata alle campagne referendarie? Sulla esigenza di tutelare i destinatari dei messaggi*, in F. Modugno (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Milano, 1997, per il quale «occorre che il popolo non sia usato, che la volontà popolare sia sempre sottoponibile a verifica, che la folla sia capace di autoorganizzarsi intorno a progetti politici, che essa non sia solo *re-agente*, ma anche *agente*, capace di iniziativa propria, e che il dissenso sia garantito contro ogni forma di omologazione» (382).

<sup>75</sup> ...e questo perché «non essendo il popolo una entità soggettiva unitaria, bensì divisa al suo interno per culture, valori, interessi e posizioni nell'ordinamento, tanto più frazionati quanto più appare complessa e disomogenea la struttura sociale... la produzione della volontà democratica può dunque dirsi essere non tanto bisognosa di identità e decisione sovrana, quanto di mediazione, partecipazione e consenso» (G. Azzariti, *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la «forza» delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, in «Giur.Cost.», 1995, p. 94).

<sup>76</sup> La democrazia, come scriveva Hans Kelsen, alla fine degli anni venti, può, infatti, «esistere soltanto se gli individui si raggruppano secondo le loro affinità politiche, allo scopo di indirizzare la volontà generale verso i loro fini politici, cosicché, fra l'individuo e lo Stato, si inseriscono quelle formazioni collettive che, come i partiti politici, riassumono le eguali volontà dei singoli individui» (H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia* (1929), Bologna, 1984, p. 56). Ritornano, a questo proposito, alla mente alcune riflessioni del vecchio Arturo Labriola: nei referendum – scriveva, alla fine dell'Ottocento, uno dei più grandi protagonisti della storia politica italiana – «l'elettore, deponendo nell'urna il suo bollettino, afferma soltanto che intorno a quel punto determinato la sua

volontà è questa o quest'altra. Esso non esamina i motivi che hanno determinato la proposta; non questiona intorno al modo pratico come verrà eseguito; non giudica degli uomini chiamati all'ufficio delicato di applicare e, meglio ancora, interpretare la legge; esso dà un avviso intorno alla *cosa* e nulla più» (A. Labriola, *Il referendum e la democrazia* (1897), in *Contro il referendum*, cit., p. 55).

<sup>77</sup> M. Raveraira, *Il referendum abrogativo: un istituto da «abrogare»*, in «Dir. soc.», 1990, p. 81.

<sup>78</sup> Sulle recenti e articolate ipotesi di riforma dell'istituto referendario cfr., da ultimo, l'intervista rilasciata da M. Luciani a «l'Unità» del 22 maggio 2000.

<sup>79</sup> Su posizioni differenti S. Panunzio (Intervento di), *Il referendum in materia elettorale. Un dibattito «a caldo»*, cit., che dubita del fatto «che il *quorum* sia elemento imprescindibile dal punto di vista della *ratio* dell'istituto, in quanto l'argomento che solo il *quorum* conferisca al referendum la legittimazione sufficiente a contrapporsi al Parlamento rischia di provare troppo, in quanto il *quorum* non è previsto nel referendum *ex art.* 138, che ha valenza tipicamente oppositiva rispetto alla volontà espressa dal Parlamento» (288).

<sup>80</sup> M. Luciani, *Introduzione*, cit., p. 13.

<sup>81</sup> Cfr. J.M. Denquin, *Référendum et plébiscite*, Paris, 1976. Sulla controversa questione dei rapporti tra referendum e plebiscito si veda, altresì, la nota opera di F. Mercadante, *La democrazia plebiscitaria*, Milano, 1974; A. Chiappetti, *Plebiscito*, in «Enc. Dir.», XXXIII, Milano, 1986, p. 953; G. Gemma, *Plebiscito*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, 1990, p. 788.



# **LA COSTITUZIONE**

DELLA

# **REPUBBLICA ITALIANA**

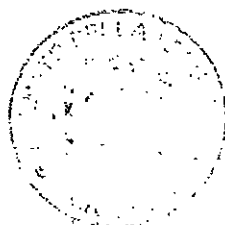
**ILLUSTRATA CON I LAVORI PREPARATORI DA**

**VITTORIO FALZONE, FILIPPO PALERMO, FRANCESCO COSENTINO**

**DEL SEGRETARIATO GENERALE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

*CON PRAFAZIONE DI*

**VITTORIO EMANUELE ORLANDO**



---

**COLOMBO IN ROMA VIA CAMPO MARZIO**

---





ART. 71. — L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.

(Già art. 68 del progetto, approvato nella seduta del 14 ottobre).

In Assemblea l'articolo fu approvato senza discussione; le differenze fra il testo definitivo e il progetto sono dovute al coordinamento formale. Nella 2. Sc. l'argomento fu invece discusso, anche se non ampiamente. Ammesso intanto come pacifico il diritto di iniziativa del Governo e dei membri delle Camere, fu affacciato il quesito se la parità di iniziativa alla Camera e al Senato dovesse sussistere anche per le leggi di bilancio; si finì però col riconoscere che storicamente « non si può parlare di potere di iniziativa in materia finanziaria riservato alla prima Camera, ma solo di priorità, da parte della stessa, nell'esame delle leggi finanziarie », e che comunque oggi non si potrebbe parlare neppure di priorità dato che il Senato è anch'esso a base elettiva e che fra le due Camere vi è assoluta parità di funzioni.

Nella prima stesura del primo comma era prevista solo l'iniziativa del Governo e dei membri delle Camere; successivamente, dopo la formulazione degli articoli sull'ordinamento regionale e il riconoscimento del potere di iniziativa al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (art. 99), il Comitato di redazione completò la formulazione con l'aggiunta delle parole « ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale » (cfr. note agli art. 123 e 99).

Circa il secondo comma, riguardante l'iniziativa popolare, la prima formulazione proposta dal relatore Mortati fu la seguente: « L'iniziativa popolare si esercita mediante la presentazione di un progetto articolato da parte di un decimo (o di un ventesimo) degli elettori ». L'on. Lussu dichiarò di non approvare l'istituto perché non rispondente « ad alcuna sostanziale esigenza democratica », dato che le due Camere e le assemblee regionali danno ogni garanzia che i cittadini possano esprimere legalmente la loro volontà, e aggiunse che l'iniziativa popolare è raramente applicata nei paesi più democratici ove piuttosto si ricorre al referendum. L'on. Mortati, pur riconoscendo che effettivamente « la questione è molto dibattuta e taluni sostengono che l'intervento diretto, popolare, costituisca un perturbamento e rappresenti una deviazione dalla linea direttiva politica approvata dalla maggioranza ed espressa dal Governo » (2. Sc., pag. 422), si dichiarò favorevole all'istituto, il quale ha lo scopo di frenare e limitare l'arbitrio della maggioranza, perché non è detto che la maggioranza sia espressione sempre della volontà popolare. È quindi opportuno concedere al popolo un mezzo concreto per esprimere efficacemente un proprio orientamento, anche in difformità con l'orientamento governativo. Giova rilevare al riguardo — sempre secondo l'on. Mortati — che le elezioni si svolgono ogni cinque anni; e si presume che lo schieramento che ne risulta rifletta durante tutto questo periodo la volontà espressa nel primo momento. Tuttavia non si tratta di una presunzione *juris et de jure* che non possa essere assoggettata a riprova, ed è utile e democratico consentire questa possibilità di controllare il grado di rispondenza tra la politica del Governo e gli orientamenti popolari.

Lo stesso on. Mortati, a conclusione del dibattito, precisò che « valgono per l'iniziativa popolare gli stessi argomenti che si prospettano per il diritto di petizione. Nello Stato moderno vi sono molti altri mezzi attraverso i quali una corrente di opinione pubblica può trovare la sua espressione, onde potrebbe anche farsi a meno dei due istituti. Tuttavia non è a dire che questo sia un motivo sufficiente per escludere a priori anche questa possibilità di fare arrivare al Parlamento la voce dei cittadini » (2. Sc., pag. 423).

ART. 75. — È indetto *referendum* popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Non è ammesso il *referendum* per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Hanno diritto di partecipare al *referendum* tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La proposta soggetta a *referendum* è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di attuazione del *referendum*.

(Già artt. 72 e 73 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 16 ottobre).

Il *referendum* popolare rappresenta un *novum* nell'ordinamento costituzionale italiano. Oltre alla facoltà che hanno cinquantamila elettori di proporre alle Camere un progetto di legge redatto in articoli (art. 71), il diritto di vero e proprio *referendum* è attribuito al popolo che può col suo voto abrogare una legge. Già il problema era stato dibattuto ampiamente nella 2. Sc. e nella C. 75, e in quest'ultima sede erano state sollevate le prime obiezioni al *referendum* così detto *sospensivo* (cfr. primo comma dell'art. 72 del progetto), preludio alla decisa opposizione manifestata in Assemblea e che condusse alla soppressione di questo tipo di *referendum*. Osservò l'onorevole Bozzi che in un sistema di democrazia parlamentare il Parlamento, eletto a suffragio universale e diretto, è il vero e unico rappresentante della volontà popolare: con il *referendum* sospensivo a un certo momento il popolo si sovrappone e impedisce che i suoi rappresentanti diano esecuzione alla loro volontà deliberata nella forma della legge; è pertanto evidente che — data anche l'esistenza di partiti di massa — sarà molto facile a questi partiti di organizzare, tutte le volte che lo ritengano utile per i loro fini particolari, l'ostruzionismo extra-parlamentare (A. C., pagina 1261). E l'on. Targetti, a sua volta, pur dichiarandosi convinto che il concetto ispiratore della norma dal lato dottrinale e anche dal lato politico « ha le sue attrattive », perché concedere al popolo di esercitare direttamente questo diritto di veto significa concedergli la possibilità di una diretta ingerenza nel campo legislativo, rilevò tuttavia che in pratica questo principio produce inconvenienti così gravi da render persuasi della impossibilità di dargli un'utile applicazione. È, certo, macchinoso il congegno per la raccolta delle firme in breve volger di tempo; e, per converso, la via più breve, l'intervento cioè di tre Consigli regionali, porta all'attribuzione di questa facoltà non direttamente al popolo ma a pochi rappresentanti di pochi elettori raccolti in tre Regioni che possono anche essere mossi da interessi non nazionali ma locali (A. C., pag. 1265).

L'on. Perassi, sostenitore del progetto, si preoccupò di porre in evidenza i limiti e le cautele con i quali l'istituto di democrazia diretta era configurato; ma obiettò l'on. Fuschini che le leggi dichiarate urgenti a maggioranza assoluta e le leggi votate a maggioranza dei due terzi sarebbero

pochissime, e che pertanto i limiti e le cautele si ridurrebbero a ben poca cosa, sicché tutta la legislazione rischierebbe continuamente di esser posta in dubbio sotto la spada di Damocle del referendum sospensivo. L'azione di sospensione e di arresto che il referendum sospensivo esercita sui provvedimenti legislativi a cui toglie certezza e definitività; il pericolo che un partito o una corrente di interessi possa con facilità raccogliere il numero di firme necessarie per la sospensiva e turbare la macchina della legislazione; la considerazione che il giudizio sulle leggi non ancora sperimentate richiede una competenza tecnica, sia pure elementare, che non risiede nelle masse del popolo (e perciò appunto si ricorre all'elezione di scelti rappresentanti): questi furono i motivi per cui l'Assemblea - alla quale l'on. Ruini rimise ogni decisione - votò contro il referendum sospensivo.

Sul referendum abrogativo i contrasti furono minori; nettamente contro vi si dichiarò tuttavia l'on. Targetti, il quale disse che non si può abolire una legge «che nella sua vita pur breve ha creato degli interessi, delle situazioni giuridiche che vanno rispettate» e aggiunse, rispondendo a coloro che portavano l'esempio della Svizzera: «Lo sappiamo che in Svizzera questo accade. In Svizzera prima che una legge venga pubblicata in quella che per noi è la *Gazzetta Ufficiale* deve stare per un certo periodo nel limbo. Ma io dovrei raccomandare ai colleghi di non procedere con troppa facilità per analogia con quello che accade nella Svizzera, nazionale di popolazione così limitata da potersi considerare come una nostra grande regione» (A. C., pag. 1265). Rispose l'on. Ruini che la soppressione di questa seconda forma di referendum avrebbe significato l'esclusione dell'istituto dalla Costituzione, perché «sopprimendo il referendum legislativo si sopprime il referendum nella sua manifestazione più vasta e concreta. Non si può dire che il caso solitario ed eccezionale del referendum per la revisione costituzionale (cfr. secondo comma dell'art. 138) introduca veramente nel nostro Paese l'istituto del referendum» che è necessario appunto per togliere al Parlamento il carattere di solo organo sovrano (cfr. anche note all'art. 1).

Il referendum abrogativo fu approvato senza la specificazione che la legge della quale si chiede l'abrogazione debba essere in vigore «da almeno due anni». La soppressione dell'inciso, che figurava nel progetto, non avvenne pacificamente; rilevò intanto l'on. Ruini, per la Commissione, che la disposizione era «connessa a quella del comma precedente, in quanto si riteneva che se il popolo non aveva esercitato la facoltà accordatagli pel referendum preventivo e sospensivo, doveva lasciarsi un certo lasso di tempo perché potesse ricorrere a quello abrogativo» (A. C., pag. 1276), e così dicendo appoggiò la soppressione dell'inciso proposta dall'on. Persico. Tuttavia l'on. Lucifero ne chiese il mantenimento, allo scopo di «evitare continui conflitti fra alcuni gruppi di cittadini e gli organi legislativi dello Stato; altrimenti, ogni volta che una legge sarà stata approvata, dei gruppi che abbiano nel Paese una certa forza inizieranno immediatamente l'agitazione per la richiesta del referendum»; l'on. Cifaldi propose cinque anni, come termine minimo, mentre l'on. Fausto Gullo ne propose uno massimo di sei mesi. Tutte queste proposte però, poste in votazione, furono respinte dall'Assemblea.

Nel testo votato dall'Assemblea al primo comma erano richiesti sette Consigli regionali; furono portati a cinque dal Comitato di redazione, nel coordinamento finale, per analogia con il secondo comma dell'art. 138. Furono previsti, accanto alle leggi, gli atti aventi valore di legge, cioè le leggi delegate (art. 76), soggette anch'esse al referendum abrogativo.

Il secondo comma fu sottoposto a una serie di proposte; l'Assemblea accettò solo quella dell'on. Meda, aggiuntiva delle leggi di amnistia e di indulto.

Propose l'on. Paolo Rossi al quarto comma di elevare il *quorum* - previsto nel progetto in due quinti degli aventi diritto - per evitare il pericolo che una legge, magari approvata a larghissima maggioranza dai due rami del Parlamento, possa essere abrogata con il sedici o anche con il quindici per cento degli elettori iscritti. Questa ipotesi, seppur rara, potrebbe verificarsi perché, secondo il proponente, può accadere che in un momento di stanchezza, quando si siano verificate più elezioni in un anno e talora anche nello stesso mese, o addirittura i cittadini siano stati chiamati alle urne per un altro referendum, vi sia una certa indifferenza pubblica per una determinata legge che non investa interessi abbastanza sentiti e i votanti si riducano a cifre minime. «Il mio emendamento - conclude il proponente - ha anche un altro scopo. Il referendum abrogativo è un'arma assai delicata. Se i partiti sapranno che una legge non può essere abrogata senza la partecipazione alle urne di un considerevole numero di elettori iscritti, sarà più difficile che essi ricorrano alla consultazione popolare senza avere una fondata speranza di riuscire» (A. C., pagina 1290). Queste preoccupazioni furono condivise dalla Commissione, e l'Assemblea finì poi con l'accettare la formula (maggioranza degli aventi diritto) proposta dall'on. Perassi.

Prima della votazione dell'ultimo comma, approvato senza discussione, il presidente della Commissione on. Ruini fece una precisazione rilevando che «l'espressione modalità di attuazione va intesa in senso lato. Sarà necessario fare una legge generale sul referendum che dovrà risolvere molti casi. Se il popolo si pronunzia per l'abrogazione di una data legge ciò non vuol dire che vi sia una vacanza nell'ordinamento legislativo e che la materia relativa resti temporaneamente senza norma di legge. Potrà la legge sul referendum stabilire che anche quando il popolo si sia pronunziato perché venga abrogata una data legge, questa rimanga in vigore per un determinato periodo nel quale il Parlamento dovrà emanare, se occorrono, le nuove norme regolatrici della materia. La legge generale sul referendum - conclude l'on. Ruini - avrà, desidero affermarlo ad interpretazione del nostro pensiero, tutta la necessaria larghezza» (A. C., pag. 1290). Per la firma del decreto che indice il referendum, cfr. note all'art. 87, sesto comma.



COMMENTARIO DELLA COSTITUZIONE

FONDATO DA GIUSEPPE BRANCA  
E CONTINUATO DA ALESSANDRO PIZZORUSSO

---

LA FORMAZIONE  
DELLE LEGGI

TOMO I, 2

MASSIMO LUCIANI

Art. 75

IL REFERENDUM ABROGATIVO



2005

ZANICHELLI EDITORE  
BOLOGNA

SOC. ED. DEL FORO ITALIANO  
ROMA



## CAPITOLO II

## VICENDE DEL DIRITTO POSITIVO

1. *Premessa.* — L'indagine sulle vicende del *referendum* abrogativo nel diritto positivo deve ovviamente prendere le mosse dalla discussione alla Costituente e dalle riflessioni che in precedenza erano state sviluppate dalla Commissione Forti.

Si pone subito il problema dei possibili sbocchi di questa indagine: se — cioè — se ne possano desumere soltanto acquisizioni storiche, ovvero se ne possa derivare anche un ausilio per l'interprete chiamato a confrontarsi con il testo della Costituzione. È nota la discussione che ha contrapposto e contrappone (oggi in particolare negli Stati Uniti) i sostenitori dell'*original intent*, quelli dell'interpretazione testuale e quelli dell'interpretazione adeguata al tempo delle Costituzioni. È impossibile ripercorrerla o anche soltanto riassumerla: basti allora constatare che, al di là delle controversie teoriche, l'atteggiamento dominante in dottrina e in giurisprudenza è quello di un prudente eclettismo metodologico. Non è il caso, qui, di ripudiarlo.

Molto dure erano state, in verità, le parole con le quali già Carré de Malberg aveva liquidato la tesi originalista: «ceux qui ont disparu: il ne subsiste d'eux, juridiquement parlant, que leur œuvre. C'est dans cette œuvre seule qu'il faut chercher la portée des institutions en vigueur... la Constitution... repose, en définitive, moins sur les façons de voir originaires de ses fondateurs que sur la volonté des générations nationales ultérieures, qui, après avoir fait l'expérience des effets produits par le fonctionnement de cette Constitution, l'ont conservée dans sa teneur primitive, alors qu'il aurait dépendu d'elles d'y apporter des changements» (1). Anche in quelle parole, nondimeno, l'intento originario, pur votato al destino di diventare uno strumento recessivo di interpretazione, non spariva interamente dall'orizzonte del diritto e meritava comunque di essere indagato: ferma restando l'*Entfremdung* del voluto dal volente, l'indagine sull'origine delle previsioni costituzionali non poteva e non può essere relegata entro il chiuso dominio della storia.

---

(1) CARRÉ DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, rist. anast., pag. 27.

2. *Il referendum alla Costituente.* — La dottrina italiana che ha cercato di ricostruire la posizione dei costituenti in ordine al problema del *referendum* ha generalmente concentrato la propria attenzione sulle discussioni che hanno avuto ad oggetto gli articoli specificamente dedicati alla disciplina di tale istituto. Anche chi ritiene che si possano aprire ulteriori piste di ricerca «se si amplia l'indagine relativa ai lavori preparatori», inquadrando le scelte sul *referendum* nel contesto dell'opzione generale in favore della forma di governo parlamentare, non va oltre qualche fugace e dubitativo accenno in proposito (1). La prospettiva, invece, deve essere diversa e deve tener conto del fatto che *tutte* le scelte istituzionali dei costituenti, e massimamente quelle in materia di *referendum*, furono condizionate dalla fondamentale opzione in favore della forma di governo parlamentare e dalle sue motivazioni. Di qui, dunque, si deve partire.

2.1. *Coerenza del disegno costituzionale della forma di governo e questione del referendum (l'impostazione mortatiana e il suo seguito).* — L'idea di ripercorrere in questa sede l'intera discussione costituente sulla forma di governo è ovviamente improponibile. È utile, però, ricostruire almeno il collegamento che il principale protagonista della discussione sul *referendum*, Costantino Mortati, instaurò, da subito, tra le alternative: democrazia rappresentativa-democrazia diretta; forma di governo presidenziale-forma di governo parlamentare; forma di governo parlamentare «pura»-forma di governo parlamentare «razionalizzata».

La scelta tra la democrazia rappresentativa e la democrazia cosiddetta (e detta anche alla Costituente) diretta, almeno formalmente, si prospettò già in apertura della discussione sulla forma di governo. Fu appunto Mortati, relatore in Seconda Sottocommissione per il primo tema in cui era stata suddivisa la problematica dell'organizzazione dello Stato, «Il potere legislativo» (1), che pose immediatamente la questione dell'alternativa fra una Costituzione incentrata sulla rappresentanza e una Costituzione che conferisse

---

(1) Così G. M. SALERNO, in *Enc. del dir.*, voce *Referendum*, XXXIX, pag. 209 e seg.; ID., *Il referendum*, pag. 30 e seg.

(1) I relatori per i tre temi erano stati scelti dalla Sottocommissione, approvando una proposta del Presidente Terracini, nella seduta del 1° agosto (*Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., II Sottocommissione, seduta del 1° agosto 1946, pag. 79: si è già avvertito al Cap. I e qui si ribadisce che le citazioni degli *Atti* della Costituente sono dalla prima edizione dei medesimi). Gli altri relatori per il primo tema, assieme a Mortati, erano — come è noto — Perassi e Paolo Rossi.



al popolo il «potere di designare anche gli indirizzi politici» (2). La pose, per la verità, in forma essenzialmente retorica, perché lo stesso Mortati rilevava che «la tendenza delle democrazie moderne è nel senso che il popolo non è più inteso, come nel secolo scorso, come organo di decisione politica», sicché si registrava semmai la «necessità di una Costituzione non meramente rappresentativa, ma di una Costituzione in cui il popolo abbia un potere operante» (3).

Sin dall'inizio, dunque, la questione della partecipazione popolare era presente all'attenzione dei costituenti (4). Già qualche seduta prima aveva preso forma addirittura un primo confronto sui rischi e sui pregi del *referendum*, quando, discutendo dell'opportunità della sua introduzione a livello locale, prospettata da Perassi (5), Einaudi, facendo leva sull'esempio svizzero, ne aveva rilevato il carattere conservatore (6), mentre Lami Starnuti, contestando quella posizione, aveva richiamato l'attenzione sulla possibilità di usare il *referendum* come strumento per «impedire il formarsi delle oligarchie dei partiti» (7). In quelle stesse sedute, anzi, era emerso anche il tema del plebiscito, invocato da Finocchiaro Aprile quale strumento di autodeterminazione del Mezzogiorno e delle Isole, visto che — come si legge nell'ordine del giorno presentato a tal proposito — «il sistema unitario, quale è stato praticato sinora, ha fatto il vantaggio esclusivo delle Province settentrionali e ha avuto come risultato lo sfruttamento e l'asservimento della Sicilia, della Sardegna e del Mezzogiorno agli interessi politici e capitalistici del Nord» (8). Tutto si può dire dei costituenti, dunque, tranne che essi fossero inconsapevoli dell'esistenza di un problema chiamato *referendum*, ovvero che non comprendessero la connessione fra un modello o l'altro di democrazia rappresentativa e questa o quella idea di partecipazione popolare alle decisioni istituzionali.

La consapevolezza emerge chiaramente anche in riferimento al secondo snodo problematico cui si è accennato: quello dell'alternativa tra forma di governo presidenziale e forma di governo parlamentare. I due scenari era-

(2) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., II Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, pag. 81.

(3) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., II Sottocommissione, cit. alla nota prec.

(4) Fra i pochi che ricordano gli episodi menzionati nel testo è G[iangiulio] AMBROSINI, *Referendum*, pag. 24 e segg.

(5) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., II Sottocommissione, seduta del 27 luglio 1946, pag. 11.

(6) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., II Sottocommissione, seduta del 27 luglio 1946, pag. 14.

(7) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., II Sottocommissione, seduta del 29 luglio 1946, pag. 23.

(8) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., II Sottocommissione, seduta del 1<sup>o</sup> agosto 1946. L'ordine del giorno, dopo interventi contrari di Perassi, Ambrosini e Lussu, fu respinto.

no stati presentati dal relatore come due modelli polarmente opposti, contrassegnati da caratteristiche puntualmente antitetiche. La forma di governo presidenziale, osservava Mortati, fa «derivare direttamente dal popolo sia gli organi esecutivi che gli organi legislativi», e questi sono in «rapporto di separazione» (9). Il regime parlamentare, che sta appunto «in contrapposto» a quello presidenziale, si caratterizza per il «vantaggio di stabilire un nesso di omogenizzazione fra l'un potere e l'altro, di modo che non dovrebbero sorgere possibilità di antitesi, di squilibri, di disarmonie fra i due poteri, nel senso che l'uno è derivante dall'altro» (10).

Frammezzo questi due estremi paradigmatici Mortati collocava la forma di governo direttoriale e quella assembleare. Questa, in particolare, veniva qualificata come intermedia, in quanto assimilabile alla forma di governo parlamentare in ragione della «dipendenza del Gabinetto dalle Camere», ma anche a quella presidenziale in ragione della mancanza del potere di scioglimento (11). È interessante notare che, in uno scritto di poco successivo, Mortati mutò opinione, assumendo come modelli estremi la forma di governo presidenziale e quella assembleare, e ponendo tra le due la forma di governo parlamentare, qualificata come intermedia «in quanto desume dall'una il principio dell'unità fra i poteri attuandolo mediante l'instaurazione di un rapporto diretto di derivazione e di fiducia fra organi legislativi ed esecutivi, dall'altra una certa indipendenza, soprattutto mediante l'attribuzione all'esecutivo della facoltà di procedere allo scioglimento delle camere elettive, desumendo, nel caso di responso popolare favorevole, una diretta investitura dallo stesso corpo elettorale» (12). Ancor più interessante, però, è che in entrambe le occasioni Mortati aveva posto con forza la questione

(9) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., II Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, pag. 81.

(10) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., II Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, pag. 82.

(11) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., II Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, pag. 83.

(12) Lo scritto al quale si fa riferimento nel testo è *Il problema della direzione politica dello Stato e il progetto di Costituzione della Repubblica italiana* (*Idea*, n. 9/1947), ora in *Raccolta di scritti*, I, pag. 488. Più avanti Mortati mostrerà assai minore interesse per la sistemazione — diciamo così — «geometrica» delle forme di governo e assumerà la prospettiva della disciplina della separazione dei poteri per distinguere tra forme di governo dualiste e moniste, inserendo in questa seconda famiglia, assieme, la forma di governo parlamentare, quella direttoriale e quella assembleare (MORTATI, *Le forme di governo*, pag. 90 e seg.). Dell'opinabilità di queste classificazioni e della loro mutabilità a seconda della prospettiva assunta dall'A. è testimonianza anche l'ulteriore aggiustamento di tiro operato nelle *Istituzioni di diritto pubblico*, 9<sup>a</sup> ed., I, pag. 412 e seg., nelle quali la forma di governo assembleare e quella direttoriale vengono entrambe ricondotte alla parlamentare, essendone distinte in ragione dell'assenza del potere di scioglimento (la prima) e della non revocabilità dell'Esecutivo (la seconda).

del ruolo del popolo nella determinazione degli equilibri della forma di governo.

Alla seduta della Seconda Sottocommissione del 3 settembre 1946, Mortati collegò esplicitamente la razionalizzazione della forma di governo parlamentare e l'attribuzione al popolo di poteri di intervento «diretto». Constatato che in Italia non vi erano i presupposti per l'adozione del modello parlamentare puro «simile a quello inglese» (perché «manca la dualità dei partiti; manca la disciplina di partito») (13) e che occorreva optare in favore di un «sistema misto», capace di unire alcuni tratti della forma di governo parlamentare e di quella presidenziale, Mortati propose di «contaminare» la forma di governo parlamentare con un elemento caratteristico del sistema direttoriale, prevedendo il vincolo biennale di mantenimento della fiducia parlamentare al Governo prescelto (14). Si rendeva perfettamente conto, tuttavia, della possibilità del verificarsi di «disarmonie» o di un «dissidio»: per questo proponeva di conferire al capo dello Stato ampi poteri di arbitrato, ma pur sempre lasciando fermo il principio che «in ogni caso dovrà intervenire il popolo come giudice del dissidio» (15). Quali potessero essere le forme di questo intervento, allora, non precisava, ma era chiaro che l'allusione non concerneva eventuali elezioni politiche successive ad uno scioglimento anticipato delle Camere, ma qualche meccanismo diverso, visto che (come risulta con chiarezza dall'ordine degli argomenti avanzati dal relatore) lo scioglimento era concepito come uno strumento di riserva, volto a porre rimedio alle difficoltà generate dal dissidio, non a risolverlo.

Anche nel saggio pubblicato un anno dopo la seduta della quale abbiamo parlato sinora, e forse con chiarezza ancora maggiore, Mortati osservava che «il regime parlamentare ha il suo centro di gravità nel corpo elettorale perché è ad esso che si affida, non solo ad intervalli di tempo predeterminati, ma tutte le volte che se ne palesi l'opportunità, la funzione della riequilibrio dei poteri statali; ad esso si chiedono le pronunce di ultima istanza nel caso di conflitti fra organi, da esso si dipartono quelle forze, occulte o palesi, o solo ideali o concretantisi in entità istituzionali, destinate ad alimentare e a dare vita reale agli organi costituzionali. Secondo la

---

(13) Più avanti, sempre nella seduta del 3 settembre, Mortati aggiunse che il costume politico inglese non è causa, ma conseguenza di una omogeneità di struttura (e cioè della «stabilità dell'assetto sociale»): *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., II Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, pag. 94.

(14) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., II Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, pag. 84.

(15) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., II Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, pag. 85.

logica di tale regime il popolo non può essere considerato semplice strumento per la preposizione di notabili alle cariche elettive... bensì organo di volontà, titolare del supremo potere di decisione politica. Pertanto, se tutto il congegno poggia sul popolo, sulle pronunce che gli si richiedono direttamente, su quelle che indirettamente da esso derivano attraverso i gruppi sociali organizzati, occorre ricercare i mezzi più adeguati al suo grado di sviluppo sia per ricavare la manifestazione più esatta della sua volontà, sia per fare corrispondere a questa il funzionamento degli organi che da esso derivano» (16).

La lunga citazione era doverosa: la molteplicità dei rapporti che intercorrono tra soggetti sociali, partiti, corpo elettorale e istituzioni rappresentative è qui scolpita con grande efficacia; per giunta in uno scritto «a ridosso» del Progetto di Costituzione e con l'intento assai pratico di evidenziarne i pregi e i difetti. In ogni caso, anche questo testimonia come il problema del *referendum* fosse stato legato, sin dall'inizio, alle questioni generali della forma di governo, nella consapevolezza che l'eventuale introduzione dell'istituto non avrebbe potuto essere *ad pompam*, ma avrebbe inciso comunque (più o meno in profondità, ovviamente, a seconda dell'ampiezza conferitagli) sugli equilibri della rappresentanza.

Torniamo, però, alla seduta della II Sottocommissione del 3 settembre 1946. In quella occasione, proprio in chiusura di relazione, la questione del *referendum* fu affrontata direttamente, collegandola una volta di più al disegno generale della forma di governo. Mortati rilevava, appunto, la diversa importanza del *referendum* nelle forme di governo nelle quali vi è «assoluta rigidità nella formazione degli organi costituzionali che hanno un periodo fisso di durata» e trovava la conferma di tale rilievo nelle esperienze svizzera (direttoriale) e statunitense (presidenziale) (17). Nondimeno, osservava che «il ricorso al popolo può essere opportuno anche in regime parlamentare, specialmente in quello di tipo temperato, perché può intervenire utilmente nel risolvere i conflitti fra Governo e Parlamento nel periodo di durata della fiducia accordata a un dato Governo» (18).

Emergeva subito, come si vede, e addirittura per prima, l'idea dell'utilizzazione del *referendum* in funzione arbitrale, come strumento di soluzione dei conflitti fra gli organi costituzionali. Si tratta di un'idea che — fortunatamente — venne poi respinta nel corso della discussione e che si legava (e si lega) ad una concezione assai pericolosa dell'intervento popolare e dei

---

(16) MORTATI, *Il problema della direzione politica*, pag. 489.

(17) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., II Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, pag. 93.

(18) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., II Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, pag. 94.

conflitti costituzionali (19). Lo Stato costituzionale di diritto cerca di giuridizzare la risoluzione delle controversie costituzionali, disinnescando la carica politica del conflitto in funzione di stabilizzazione delle istituzioni. La tendenza verso la neutralizzazione (20) è innegabile e non si radica soltanto nel trionfo della tecnica e dell'economia o nella secolare aspirazione ad un *pouvoir neutre* (21), che — si dice — apparterrebbe, nella sua inafferrabilità (22), alla sfera della mitologia costituzionale (23), ma si deve anche ad una maggiore fiducia nelle virtù del diritto e nella sua capacità di penetrare in ambiti precedentemente lasciati alla lotta politica o addirittura abbandonati all'oscuro giuoco degli *arcana* (24). La neutralizzazione, semmai, diventa un problema quando si fa meccanismo di occultamento della sostanza del conflitto o di deresponsabilizzazione degli organi politici, non di affermazione del diritto. Quando ciò non avviene, neutralizzare il conflitto serve a mantenere la temperatura del sistema ad un livello accettabile e consono alle democrazie pluralistiche, nelle quali un eccesso di radicalizzazione del-

---

(19) Lo aveva lucidamente rilevato, in Italia, già ZANICHELLI, *Il referendum regio* (*Nuova Antologia*, 1892, 656) («nel sistema parlamentare dopo una lotta non vi sono né vinti, né vincitori; nel referendum quella parte che rimane soccombente è veramente e propriamente vinta e deve subire la legge del più forte»). Molti anni più tardi, sarà BURDEAU, *Il regime parlamentare*, pag. 310, a ravvisare nel referendum arbitrale ad iniziativa del capo dello Stato la premessa per il riconoscimento della supremazia di quest'ultimo.

(20) Già riscontrata, anticipando i tempi, da SCHMITT, *L'epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni*, ora in *Le categorie del politico*, trad. it. di P. Schiera, pag. 167 e segg.

(21) In questo senso, invece, SCHMITT, cit. alla nota prec., pag. 177.

(22) «L'umanità europea migra in continuazione da un campo di lotta ad un terreno neutrale, e continuamente il terreno neutrale appena conquistato si trasforma di nuovo, immediatamente, in un campo di battaglia e diventa necessario cercare nuove sfere neutrali» (SCHMITT, cit. alla penultima nota, pag. 177). Pur con tutte le sue insufficienze ed i suoi problemi, lo sviluppo della giustizia costituzionale che il continente europeo ha conosciuto in questo secondo dopoguerra (sul quale v., riassuntivamente, FAVOREU, *Les Cours constitutionnelles*, 2<sup>a</sup> ed., *passim*), rende oggi più di ieri dubbiosi sull'esattezza dell'analisi e della prognosi.

(23) Così, sulla scia di Schmitt, anche C. ESPOSITO, in *Enc. del dir.*, voce *Capo dello Stato*, VI, pag. 232 e segg.

(24) Il tema degli *arcana* (*imperii* e *dominationis*), come è noto, si lega ad alcuni accenni di Tacito («... ne arcana domus... vulgarentur...» — *Annales*, I, 6 —; «... arcana imperii temptari...» — *Annales*, II, 36 —; «... inter alia dominationis arcana...» — *Annales*, II, 59). In tempi a noi vicini, la ripresa del tema, che conobbe grande fortuna nel diciassettesimo secolo, si deve nuovamente a SCHMITT, *La dittatura. Dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria*, trad. it. di B. Liverani, spec. pag. 26 e segg. Utilizza la formula, ma (consapevolmente) in diversa accezione (alludendo alla «trama segreta» del principato augusteo, ma anche alla forza che ne consentì l'innesto nel vecchio ordine politico), DE FRANCISCI, *Arcana Imperii*, I, pag. 13 e segg.

lo scontro conduce al malfunzionamento. Il *referendum* arbitrare si ispira ad una logica realmente alternativa, poiché esalta la politicità dello scontro costituzionale e ne nega la risolvibilità per mezzo del diritto, aumentando le tentazioni di appello al popolo e di (de)legittimazione plebiscitaria delle istituzioni.

Molto più solide di questa, e assai più ricche di potenzialità di sviluppo, le altre due ragioni che Mortati portava, subito dopo, a sostegno dell'introduzione del *referendum* in una forma di governo parlamentare. La prima era la «funzione equilibratrice» dell'istituto, che avrebbe potuto «anzitutto avere l'effetto utile di promuovere l'educazione politica del popolo, predisponendolo a queste consultazioni, e quindi di promuovere una certa idoneità vantaggiosa alla progressiva elevazione dell'attitudine politica popolare nell'apprezzamento dei programmi politici». È usato, qui, quello che potremmo chiamare l'*argomento educativo*, che sovente si invoca a sostegno degli istituti democratici e che, come già visto al capitolo precedente, ha sempre avuto un peso considerevole proprio per i sostenitori del *referendum*. La seconda (che fa leva sull'*argomento antipartitocratico*) era la capacità del *referendum* di «influire sui partiti», e cioè «di costringerli ad un maggiore contatto col popolo per problemi concreti, con un temperamento di quella che si è chiamata l'onnipotenza dei partiti» (25).

Entrambi gli argomenti si collegavano ad una concezione antielitaria della politica: la partecipazione popolare, lungi dall'essere temuta e scoraggiata come avviene in quelle che, con un ossimoro, possiamo chiamare dottrine oligarchiche della democrazia (26), era auspicata e sollecitata, tanto che si intendeva agire per renderla più matura e consapevole. I partiti, pur — implicitamente — qualificati elemento costitutivo dell'edificio democratico, erano ricondotti al loro ruolo di intermediazione e allontanati dal rischio di degenerazioni. In tale contesto la partecipazione popolare veniva assunta come un fattore essenziale di correzione e di completamento del disegno della rappresentanza politica.

Da ultimo, a conferma della complessità dell'impianto argomentativo che subito si andava formando, il relatore non si accontentava dell'introduzione del *referendum* in sé e per sé, ma sottolineava la necessità di «rendere più congrua l'interpellazione popolare», intendendo dire, con questo, che per migliorare il rendimento democratico del sistema occorre fare del *referen-*

---

(25) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., II Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, pag. 94.

(26) Il riferimento è, pur nella diversità profonda delle concezioni, tanto a Mosca, Pareto e Michels, quanto a Schumpeter.

*dum* uno strumento di effettiva compartecipazione popolare alle scelte politiche. Gli esempi che, ad avviso di Mortati, andavano in questa direzione erano quello delle assemblee primarie francesi del periodo prerivoluzionario, nelle quali i partecipanti discutevano, non limitandosi ad esprimere un semplice «sì» o un «no», e quello nordamericano del *referendum* con voto subordinato all'accoglimento di certi emendamenti. Si tratta di esempi significativi, che dimostrano la consapevolezza dei rischi dell'istituto, che può diventare uno strumento di coartazione, più che di registrazione della volontà popolare, se gli elettori sono privati della possibilità di un'adeguata discussione politica e di un'autentica scelta fra soluzioni alternative, che la gabbia della struttura binaria del quesito e delle possibili risposte (sì-no) non può cancellare del tutto. Esempi significativi, ripeto, anche alla luce della successiva giurisprudenza costituzionale, che proprio della natura binaria del quesito referendario e dell'«autenticità» della manifestazione della volontà popolare farà due delle principali premesse delle proprie scelte.

Non meno importante, infine, l'ultima osservazione che, concludendo la sua relazione, Mortati dedicò al *referendum*: «bisognerebbe curare che la formulazione dei quesiti sia fatta in modo tale da mettere il popolo in condizioni di valutarne l'importanza, e quindi trattandosi di quesiti subordinati, di ben inquadrarli nel loro ordine logico per ottenere un sicuro ordinamento generale». Anche qui la preoccupazione generale era per i rischi di manipolazione e distorsione della volontà popolare, ravvisati in particolare nei quesiti «a cascata». «Tutte cose difficili da realizzare», concludeva Mortati (27), ma in questo modo apriva la grande — anche se spesso trascurata — questione della normativa tecnica di attuazione del *referendum*, capace, come avrebbero dimostrato i fatti, di condizionare in modo determinante il concreto rendimento dell'istituto.

2.2. *L'opzione per la forma di governo parlamentare.* — Tutto questo, però, si inseriva nel più generale dibattito sulle scelte di fondo in materia di forma di governo. La connessione fra tutti i temi della forma di governo fu immediatamente chiara ai costituenti: Tosato mise subito in luce che le questioni dell'alternativa tra forma di governo parlamentare e forma di governo presidenziale e quella delle attribuzioni delle due Camere erano «assolutamente pregiudiziali» (1). Conseguentemente, una volta acquisito che l'alter-

---

(27) Questo e gli altri passaggi citati nel testo sono sempre in *Atti Ass. Cost.*, II Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, pag. 94.

(1) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., II Sottocommissione, seduta del 4 settembre 1946, pag. 102.

nativa tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta era stata prospettata da Mortati in chiave puramente teorica, il nodo del *referendum* si candidava ad essere sciolto solo in un secondo tempo, quando altre e più decisive opzioni fossero state formalizzate.

Soprattutto la scelta tra presidenzialismo e sistema parlamentare risultava preliminare e fondamentale, tanto che attorno ad essa si concentrò il confronto, nella chiave della radicalità dell'alternativa disegnata proprio da Mortati in apertura della discussione (e fermo restando che l'ipotesi direttoriale non fu mai presa seriamente in considerazione). Certo, una prospettiva assai diversa era stata ampiamente e raffinatamente suggerita da Einaudi, che aveva rilevato un processo di avvicinamento tra forma di governo presidenziale e forma di governo parlamentare, soprattutto perché la seconda aveva conosciuto un progressivo, ma costante, rafforzamento della figura del primo ministro (2). L'atteggiamento degli altri costituenti, però, fu assai diverso (3) e la prospettazione del presidenzialismo come alternativa radicale favorì, indubbiamente, l'opzione parlamentarista, non foss'altro per la novità e la relativa esoticità dell'altra scelta.

Più ancora di questo, tuttavia, giuocava a favore della forma di governo parlamentare e contro il presidenzialismo la memoria dell'esperienza del fascismo. I sostenitori dell'idea del fascismo come «parentesi» vedevano di buon occhio il ritorno all'assetto istituzionale antecedente l'avvento della dittatura; le forze politiche più forti diffidavano l'una dell'altra e identificavano nella forma di governo parlamentare il nodo essenziale della rete di garanzie reciproche che si andava tessendo; in qualcuno, infine, aveva forse un peso la constatazione che «era stato il fascismo a perdere la guerra, mentre nel 1918 il regime parlamentare l'aveva vinta» (4). Il rifiuto della forma di governo presidenziale, poi, era intimamente legato all'impostazione antiautoritaria che, sempre in contrapposizione all'esperienza del fascismo, essi avevano scelto (5). Non ha senso, qui, chiedersi se l'idea del Parlamento come luogo delle reciproche garanzie o quella della connessione fra autoritarismo e presidenzialismo fossero (e siano) esatte: il Parlamento era stato

---

(2) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., II Sottocommissione, seduta del 4 settembre 1946, pag. 103 e segg.

(3) V. l'immediata replica di G[aspares] AMBROSINI, *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., II Sottocommissione, seduta del 4 settembre 1946, pag. 108.

(4) Questa osservazione e l'ipotesi che si riporta nel testo sono di PAVONE, *La continuità dello Stato. Istituzioni e uomini*, in AA.VV., *Italia 1945/'48. Le origini della Repubblica*, pag. 160.

(5) Sull'impostazione antiautoritaria della Costituzione, CHELI, *Il problema storico della Costituente*, ora in *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, spec. pag. 50.



posto consapevolmente al centro del sistema istituzionale, sicché qualunque altro istituto o istituzione era destinato ad essere concepito come un completamento del disegno o tutt'al più come una semplice integrazione o un correttivo del parlamentarismo.

La strada che condusse alla scelta a favore della forma di governo parlamentare, del resto, fu spianata dall'abilità di Perassi (subito seguito da Ambrosini) (6), che già nelle prime battute propose alla Seconda Sottocommissione di adottare una formale decisione in quel senso, presentando lo storico ordine del giorno (7) che venne approvato nel giro di ventiquattro ore e con una maggioranza schiacciante (ventidue a sei) (8).

Il contenuto di quell'ordine del giorno non fu senza importanza per le sorti del *referendum*, se è vero che la scelta per la forma di governo parlamentare avrebbe dovuto essere accompagnata dall'adozione di «dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo» (9). Proprio il richiamo alle esigenze di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, intese ad evitare eccessi degenerativi, contribuiva in qualche modo a rafforzare la disponibilità dei costituenti ad accogliere nel loro progetto il *referendum*. Una consolidata tradizione di pensiero dottrinale lo indicava come uno degli strumenti di contenimento del parlamentarismo: ora poteva tornare nuovamente utile, riemergendo dal lungo oblio che l'aveva cancellato (10).

Quanto detto sinora non deve tuttavia far nascere equivoci: la razionalizzazione del parlamentarismo che i costituenti avevano in mente non era il puro e semplice contenimento delle sue possibili distorsioni o il soddisfacimento di mere esigenze di efficienza (comunemente invocate quando si parla di razionalizzazione), ma, come emerge dall'esame già dei primissimi momenti della discussione, qualcosa di assai più ricco e complesso.

Significativo, in particolare, fu quanto affermò Conti presentando la relazione sull'organizzazione costituzionale per la parte di sua competenza (il potere legislativo). Il Parlamento — disse il relatore — deve essere strutturato in modo tale da assicurare che la legge («cioè l'atto che crea le norme

---

(6) Che intervenne dopo lo stesso Perassi ed Einaudi: *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., II Sottocommissione, seduta del 4 settembre 1946, pag. 109.

(7) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., II Sottocommissione, seduta del 4 settembre 1946, pag. 102.

(8) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., II Sottocommissione, seduta del 5 settembre 1946, pag. 129.

(9) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., II Sottocommissione, seduta del 4 settembre 1946, pag. 102 e seg.

(10) Prospetta questa ipotesi interpretativa, epperò assai problematicamente, G. M. SALERNO, *Il referendum*, pag. 30 e seg.

giuridiche regolatrici della società nazionale») si formi nella «adeguata considerazione dei diversi interessi». Fra tali interessi la legge deve trovare il giusto temperamento, e «l'utilità generale che le leggi risultino ponderatamente elaborate e perciò più stabili e più spontaneamente osservate, ha manifestamente un valore più alto che non la velocità del meccanismo che le produce» (11). Non la rapidità delle decisioni, dunque, ma la loro capacità di temperare i vari interessi e di assicurarsi uno stabile consenso era ciò che avrebbe distinto un «buon» Parlamento da un Parlamento cattivo.

Il tema dell'efficienza del Parlamento, come si vede, fu subito posto con grande chiarezza, ma il modo in cui lo si intese era ben diverso da quello oggi comune: una decisione «rapida» è poco compatibile con la discussione e il confronto parlamentare; una discussione «stabile» e «condivisa», invece, passa necessariamente per quel confronto e per l'oculato temperamento delle ragioni delle varie parti politiche.

L'accusa, rivolta ai costituenti, di aver dimenticato l'efficienza sarebbe dunque fuori centro. Semplicemente, la loro nozione di efficienza non coincideva con quella che, poi, una *vulgata* semplificatrice avrebbe diffuso. La distanza che separa l'una e l'altra, a ben vedere, sta tutta in questo: che oggi l'efficienza cui si pensa è quella di breve periodo, mentre quella cui pensavano i costituenti era quella di lungo periodo, attenta ai problemi di stabilità e di legittimazione dell'intero sistema politico-istituzionale. È anche in questa prospettiva che va letto l'inserimento del *referendum*, potente strumento di legittimazione istituzionale, nella Costituzione.

2.3. *L'antecedente dei lavori della Commissione Forti.* — La relativa maturità del dibattito alla Costituente emerge a tutto tondo se la si raffronta con la modestia dei materiali di riflessione che le erano stati consegnati. Non è difficile avvedersi che nell'ampia indagine critica compiuta dalla Commissione Forti in preparazione della nuova Costituzione la considerazione del *referendum* fu alquanto limitata: è significativo che la Commissione si sia soffermata soltanto sul *referendum* costituzionale e su quello locale, trascurando completamente quello legislativo (comunemente ritenuto il più qualificante ai fini della contaminazione del sistema rappresentativo con innesti di democrazia partecipativa).

Dalla relazione della Prima Sottocommissione, competente quanto ai «Problemi costituzionali», si apprende che la Sottocommissione si trovò di fronte a varie proposte di introduzione del *referendum* nel procedimento di

---

(11) V. la seduta della II Sottocommissione del 4 settembre 1946, in *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., pag. 98.

revisione della Costituzione, revisione che avrebbe dovuto essere deliberata «da parte del corpo legislativo, eventualmente con speciale *quorum*, seguito da *referendum* popolare» (1). Proprio sul punto dell'intervento popolare (sia per il profilo dell'iniziativa che per quello della votazione referendaria), tuttavia, mancò l'accordo (2).

Il tema della partecipazione popolare alle decisioni pubbliche, nondimeno, era costantemente sullo sfondo. Ad esempio, il testo proposto come base di discussione quanto alla titolarità dei diritti politici era il seguente: «Tutti i cittadini, indipendentemente dal sesso, dalla lingua, dalla razza, dalla condizione sociale, quando abbiano raggiunto la maggiore età, siano naturalmente capaci, incensurati a termine della legge speciale, e non si sottraggano volontariamente al lavoro, hanno diritto di partecipare, con voto uguale, libero, segreto e personale alla formazione delle cariche elettive dello Stato, nonché alla *diretta decisione delle questioni affidate al corpo elettorale*» (3).

Il momento in cui quel tema ebbe modo di emergere con maggior forza, tuttavia, arrivò quando la Sottocommissione «Organizzazione dello Stato» si occupò della questione della «Partecipazione diretta del cittadino alle funzioni amministrative». Fu molto chiara e impegnativa, allora, l'affermazione che «il principio democratico, secondo il quale i cittadini debbono partecipare attivamente all'esercizio delle funzioni pubbliche, trova bensì le sue principali applicazioni nella formazione elettiva della rappresentanza politica e degli organi rappresentativi degli enti locali, ma non può esaurirsi in tali applicazioni». Esso, infatti, richiede «istituzioni... atte a sviluppare lo spirito democratico, eccitando l'interesse del cittadino a una partecipazione alla vita pubblica non limitata al momento dell'investitura dei poteri pubblici..., ma estesa piuttosto alla quotidiana azione dei poteri medesimi...», in modo tale da rimediare ad uno dei «maggiori difetti» del nostro Paese, quale «il disinteresse per tutto quello che riguarda la vita collettiva» (4).

Molto, come si vede, era implicato da queste recise affermazioni: la consapevolezza del basso profilo della vita pubblica italiana; l'inesauribilità della democrazia nella delega; la funzione educativa della partecipazione. A queste premesse, tuttavia, la Relazione non faceva seguire proposte adeguate di soluzioni istituzionali, che per coerenza avrebbero dovuto includere un ampliamento degli strumenti di partecipazione anche alle decisioni pubbli-

---

(1) *Atti Commissione Forti*, pag. 48.

(2) *Atti Commissione Forti*, pag. 50.

(3) *Atti Commissione Forti*, pag. 122 (cors. ns.).

(4) *Atti Commissione Forti*, pag. 393.

che di più alto livello. La Commissione si fermò, invece, alle forme di partecipazione alla funzione amministrativa, dimostrando, con questo, quanto la riflessione sulla partecipazione popolare si trovasse, allora, allo stato nascente. Ben altri progressi si sarebbero compiuti nell'Assemblea uscita dalle elezioni del 2 giugno 1946.

2.4. *La discussione sui tipi di referendum.* — È nel contesto generale sopra descritto e sulla base delle prime riflessioni già sviluppate nella Commissione Forti, dunque, che la grande questione del *referendum* comincia ad essere affrontata, nei dettagli, dai costituenti. È opinione diffusa che l'opera di potatura della proposta mortatiana sia stata compiuta in Assemblea assai più che in Commissione dei 75 (che avrebbe largamente ripreso l'atteggiamento «generoso» della II Sottocommissione) (1). Leggendo tra le righe dei lavori preparatori, tuttavia, emerge una ben maggiore continuità (e coerenza) delle tre fasi della discussione.

2.4.1. *La discussione nella II Sottocommissione.* — Abbiamo già visto in che modo la Relazione mortatiana sul potere legislativo avesse collegato il tema del *referendum* con quello più generale della forma di governo. Vi erano poi, per quella impostazione, alcuni punti fermi in materia di partecipazione popolare che avrebbero pesato in varia misura sulla discussione successiva. Semplificando, i più significativi possono ritenersi i seguenti:

a) diffidenza per il *referendum* consultivo, in quanto «non sembra che la posizione di organo supremo rivestita dal popolo... si concili con l'esercizio di una funzione subordinata, come quella che si sostanzia nell'emissione di pareri»;

b) esigenza di commisurare le scelte in materia di *referendum* alle condizioni politico-sociali date, dovendosi considerare «il grado di organizzazione politica del popolo, il numero e la composizione dei partiti, la nettezza delle loro enunciazioni programmatiche, la disciplina degli iscritti, ecc.»;

c) connessione, come già detto, con il tema generale della forma di governo, in particolare per la considerazione che il *referendum* funziona diversamente se c'è oppure è assente il potere di scioglimento (del quale può essere un succedaneo) (1);

---

(1) Cfr., da ultimo, MANGIA, *Referendum*, pag. 23.

(1) Qualche anno dopo anche Ruini (*Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, pag. 9) paleserà il proprio favore per l'idea di utilizzare il *referendum* quale succedaneo dello scioglimento. Sul rapporto tra *referendum* e scioglimento v. comunque Cap. VI, par. 4.

d) necessità di una disciplina positiva che consenta al popolo di «emettere un giudizio consapevole», sia prevedendo che «la votazione avvenga nel seno di assemblee dove il voto possa essere preceduto da congrua discussione e possa dar luogo a proposte di emendamenti», sia facendo sì che la formulazione dei quesiti sia «predisposta in modo da rendere possibile pronuncie non solo univoche, ma capaci di coordinarsi con un determinato indirizzo generale».

Mortati richiamava l'attenzione, infine, sulla delicatezza di talune scelte da compiere quanto alla concreta disciplina dell'istituto. In particolare, poneva le questioni: dell'esistenza o meno di materie da sottrarre al *referendum* (e faceva espressamente l'esempio della «materia finanziaria» e delle «leggi di approvazione dei trattati»); del numero di elettori necessario per proporre un'eventuale iniziativa popolare; del *quorum* di partecipazione («per la validità della votazione») e della maggioranza utile per l'approvazione; dell'alternativa tra iniziativa popolare *generica* (ovvero «semplice») o *elaborata* (ovvero «formulata»).

Molte questioni erano già poste, in questo modo, sul tappeto, anche se non sempre in forma esplicita e con la dovuta chiarezza. Deve essere segnalato, tra i molti, il problema del potere popolare di emendamento, che Mortati riteneva risolvibile solo grazie alla discussione in apposite «assemblee». In questo modo le cose erano riguardate in una prospettiva realistica e corretta, ma con un accenno così rapido che ai costituenti meno provveduti non erano forniti gli strumenti per cogliere con adeguata precisione le insufficienze del *referendum* e le profonde diversità intercorrenti tra *consultazione* e *assemblea* popolare.

Come che sia di ciò, la discussione sulla Relazione di Mortati — lo si è visto — inizialmente toccò solo assai limitatamente il tema del *referendum*, per indirizzarsi verso le più generali scelte che attendevano la Costituente in materia di forma di governo. Un confronto più specifico riprese solo nella seduta del 21 dicembre 1946 (2). In quella occasione Mortati si batté a favore della previsione non solo dell'iniziativa popolare (del *referendum* sospensivo), ma anche di quella del capo dello Stato. Quella posizione era motivata in modo originale: non con il richiamo all'esigenza (che sarebbe stata di sapore weimariano) (3) di trovare nel Presidente della Repubblica un con-

---

(2) La discussione del 21 dicembre 1946 può leggersi in *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., 799 e segg.

(3) Le suggestioni weimariane nelle proposte di Mortati, dunque, sebbene evidenti, sono meno totalizzanti di quanto ritengono MEZZANOTTE, NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia* (*Dem. dir.*, 1981, 55 e segg.).

trappeso e un moderatore del potere parlamentare, bensì con la constatazione della debolezza dell'opinione pubblica italiana, che, «abbandonata a se stessa», sarebbe rimasta inerte. L'iniziativa presidenziale, insomma, come *maieusis* della volontà popolare.

Nonostante le precisazioni del relatore (e il sostegno che questi ricevette da parte di Tosato) (4) la Sottocommissione rimase assai fredda: Paolo Rossi osservò che se il capo dello Stato avesse interpretato «un movimento importante dell'opinione pubblica» questo avrebbe certamente avuto dietro di sé un partito, che se ne sarebbe fatto carico e che avrebbe saputo raccogliere un numero adeguato di sottoscrizioni, senza bisogno della mediazione presidenziale, mentre Bulloni ravvisò nell'iniziativa presidenziale il rischio di conflitti con il Parlamento. Il principio dell'iniziativa presidenziale del *referendum* fu, dunque, espressamente battuto in votazione. Ad essere approvato fu invece il principio dell'iniziativa popolare.

Sempre nella stessa seduta del 21 dicembre, Mortati chiese lumi alla Sottocommissione su come procedere nella redazione degli articoli in materia di *referendum*, della quale era incaricato, onde «incontrare il favore della maggioranza dei colleghi». A questo proposito, la breve discussione gli consentì di registrare: *a*) una conferma delle diffuse perplessità quanto al *referendum* consultivo (5); *b*) il favore di Terracini per il *referendum* di iniziativa parlamentare (che lo stesso Mortati, tuttavia, sottopose immediatamente a critica, «poiché il Parlamento, qualificato a fare leggi, verrebbe in tal modo a dubitare del valore della sua funzione di rappresentante del popolo», sicché si sarebbe potuta concepire solo l'iniziativa di una minoranza parlamentare); *c*) il largo favore per l'iniziativa popolare.

Redatti gli articoli, Mortati li presentò alla discussione nella seduta del 17 gennaio 1947 (6). Il contenuto del progetto è noto, ma forse è opportuno ricostruirlo seguendo l'impostazione che lo stesso Mortati propose alla Sottocommissione, che sembra in sé significativa.

Le ipotesi di *referendum* — nella descrizione appunto del relatore — erano due: ad iniziativa del Governo e ad iniziativa del popolo.

Quanto alle ipotesi di iniziativa governativa, vi erano due fattispecie: *refe-*

(4) Che proponeva di consentire l'indizione presidenziale del *referendum* allo scopo di non lasciare «in completa balia delle Camere» l'eventuale messaggio di rinvio di una legge approvata da queste.

(5) Fu questa la linea seguita dal Presidente Terracini, mentre Nobile ed Einaudi si mostrarono più possibilisti.

(6) La discussione del 17 gennaio 1947 può leggersi in *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., pag. 817 e segg.

*rendum* sospensivo (di una legge approvata dalle Camere); *referendum* approvativo (di una legge dalle Camere respinta). In entrambi i casi il *referendum* era concepito come uno strumento per risolvere il «dissenso tra Parlamento e Governo». A tali ipotesi si doveva peraltro aggiungere quella del *referendum* in caso di dissidio tra le due Camere.

Due anche le ipotesi di consultazioni ad iniziativa popolare: *referendum* «che tende ad arrestare un procedimento legislativo già esaurito», ovvero ad abrogare una legge già entrata in vigore; iniziativa legislativa popolare «che tende ad introdurre nell'apparato legislativo modificazioni, che non siano state promosse dal Parlamento».

In nessuno di questi casi — esplicitò Mortati — si era ritenuto di prevedere conseguenze sugli organi costituzionali coinvolti nel procedimento referendario, e «ciò per rendere più libera l'iniziativa popolare facendo esulare ogni significato di voto di fiducia del *referendum*». Parimenti, per le perplessità già manifestate in precedenza, era stato escluso il *referendum* consultivo. Più in generale, Mortati riferì di aver previsto solo *referendum* legislativi (fatta eccezione per quelli amministrativi a livello regionale), non ritenendo opportuno consentire al popolo di incidere sulla vita degli organi costituzionali, ad esempio con la revoca del capo dello Stato o del Parlamento.

La discussione, da subito, dimostrò che gli altri costituenti nutrivano più di un dubbio sull'opportunità di dare al *referendum* (e all'iniziativa popolare) il rilievo previsto dal progetto. Fabbri pose la questione del *quorum* di partecipazione; Laconi formulò perplessità più radicali, giungendo ad esplicitare riserve sulla stessa opportunità di introdurre il *referendum* a livello nazionale; Einaudi condivise le preoccupazioni di Fabbri e introdusse il tema della chiarezza e dell'univocità del quesito; Uberti, pur senza giungere alle conclusioni radicalmente negative di Laconi, si mostrò prudente sul *referendum* nazionale; Nobile ribadì l'esigenza della chiarezza e mostrò preoccupazione per la conflittualità costituzionale che il *referendum* avrebbe potuto innescare (seguito, in questo, da Ravagnan, Bulloni, La Rocca, Fuschini, Grieco, che misero in luce, in particolare, la delicatezza del rapporto che si sarebbe creato tra Parlamento e capo dello Stato); Perassi osservò che la forma «più accettabile» di *referendum* nazionale doveva ritenersi quella del *referendum* facoltativo ad iniziativa popolare, che ritenne comunque necessario circondare di cautele, mentre ritenne eccessivamente ampio il campo dell'iniziativa popolare (limitata, in altri sistemi, alla revisione della Costituzione); Lami Starnuti, fatto formale omaggio alla democrazia diretta, si affrettò a precisare che «la partecipazione popolare all'attività legislativa [doveva] essere contenuta entro giusti limiti», e in quest'ottica condivise molte delle perplessità già dimostrate da Perassi; Cappi manifestò cautela soprattutto sull'iniziativa popolare, anche a causa della possibilità per una «corrente dell'opinione pubblica»

di trovare un proprio «rappresentante» in Parlamento in grado di sostenere le aspirazioni (trovando, in questo, le realistiche obiezioni di Grieco, assai meno ottimista sull'incontrastata contiguità tra pubblica opinione e rappresentanza); Lussu invocò l'esigenza di limitare il *referendum* ad ipotesi eccezionali; Terracini mostrò perplessità sul potere presidenziale di promuovere una consultazione popolare.

Alla fine della prima giornata di discussione, insomma, il progetto Mortati aveva incontrato obiezioni molto serie e diffuse, raccogliendo solo poche voci pressoché incondizionatamente favorevoli (quelle di Ambrosini e di Mannironi) e il conforto dell'autorità di Tosato, che fu tra i pochi a svolgere considerazioni tranquillizzanti sul coinvolgimento del capo dello Stato nelle consultazioni referendarie.

La difesa di Mortati, certo non a caso, si sviluppò soprattutto sul fronte della posizione del Presidente della Repubblica. Il relatore volle marcarne l'estraneità a qualunque scelta qualificante in materia di *referendum*, contestando le critiche ricevute in quanto fuori centro: non il capo dello Stato, ma il Presidente del Consiglio, politicamente responsabile degli atti da questi adottati, avrebbe scelto se ricorrere o meno alla consultazione popolare, sicché le preoccupazioni manifestate in sede di discussione avrebbero dovuto ritenersi infondate.

Nei giorni successivi, e fino al 22 gennaio 1947, la Sottocommissione procedette alla discussione e votazione dei singoli articoli.

Il 18 gennaio (7) il Presidente della Sottocommissione (in quella seduta fu Perassi) osservò, preliminarmente, che nella discussione generale «nessuna obiezione sostanziale [era] stata sollevata dai Commissari in merito all'adozione di tale istituto» e che era possibile, pertanto, procedere all'esame dell'articolato stilato da Mortati. L'art. 1 così recitava:

«Oltre che nel caso previsto dall'articolo 38, il capo dello Stato ha facoltà di indire il *referendum* su una legge a lui sottoposta per la promulgazione, nel termine prescritto per procedere a questa.

Analoga facoltà compete al capo dello Stato per disegni di legge rigettati dal Parlamento. Egli può usarne nel termine di un mese dalla deliberazione di rigetto».

L'articolo non fu approvato, dopo interventi quasi tutti critici di Fabbri, La Rocca, Ambrosini, Cappi, Nobile, Laconi e Bulloni, motivati nei termini già esposti in sede di discussione generale. A questo punto Mortati ricordò

---

(7) La discussione del 18 gennaio 1947 può leggersi in *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., pag. 827 e segg.



che doveva essere contemplata anche l'ipotesi del dissidio tra le due Camere e propose un nuovo testo:

«Il capo dello Stato ha facoltà di indire il *referendum* su un disegno di legge sul quale vi sia dissenso tra i due rami del Parlamento.

Analoga facoltà compete nel caso di legge rigettata da entrambi i rami».

Anche questa formulazione fu rapidamente bocciata, dopo interventi alquanto decisi soprattutto di Lami Starnuti e di Einaudi, ai quali si contrappose il sostegno esplicito del solo Uberti.

Fu allora esaminato l'art. 2, a tenor del quale «Nel termine prescritto per la promulgazione, un ventesimo degli elettori iscritti potrà richiedere che sia indetto un *referendum* su una legge approvata dal Parlamento». Anche qui furono manifestate perplessità, in particolare sulla sospensione (di almeno tre mesi, precisò Mortati) di una legge votata dal Parlamento in attesa che l'iniziativa referendaria fosse esercitata (così soprattutto Fuschini). Presone atto, Perassi mise in votazione, per il momento, solo il principio alquanto generico «di ammettere su una legge approvata dal Parlamento un'istanza di *referendum* con le relative conseguenze, di cui si vedrà in seguito», che fu approvato.

Una votazione solo di principio si ebbe, poi, anche sulla possibilità di promuovere *referendum* su progetti di legge respinti da una o da entrambe le Camere. Si trattava di una questione affrontata incidentalmente già in occasione della proposta alternativa di Mortati sull'art. 1, sulla quale per la verità lo stesso relatore aveva manifestato perplessità in quanto «un progetto di legge, una volta respinto, non esiste più». Dopo una discussione rapida e abbastanza confusa (nella quale va segnalato l'intervento di Laconi, che ritenne addirittura necessario precisare come approvando un simile principio non vi sarebbe stato alcun «indulgere al principio della sovranità popolare»...), il principio fu approvato.

A questo punto, il Presidente Perassi ritenne necessario che si discutesse dei limiti delle richieste di *referendum*, proponendo che esse potessero ammettersi solo qualora vertessero su leggi approvate a maggioranza inferiore ai tre quinti dei componenti di ciascuna Camera. Altre limitazioni furono proposte, in concorrenza o in alternativa, da Nobile e dallo stesso Mortati. Alla prova del voto, risultò approvato solo il principio di non ammettere il *referendum* sulle leggi votate a maggioranza pari o superiore ai tre quinti.

Quanto al numero di sottoscrizioni richieste per l'iniziativa popolare, fu rapidamente approvata la proposta di passare da un ventesimo degli aventi diritto (circa 1.400.000 elettori, all'epoca) alla cifra fissa di cinquecentomila. Parimenti rapida fu l'approvazione della proposta Cappi di concedere facoltà di iniziativa anche ai Consigli regionali (per Cappi dovevano essere quattro, ma Lami Starnuti propose nove, e la sua proposta fu subito approvata), così come della proposta Mortati di stabilire in due mesi il termine utile per

richiedere il *referendum*, con la conseguenza della sospensione, nelle more, della legge approvata dalle Camere.

Il 20 gennaio (8), dopo le discussioni e le votazioni dei giorni precedenti, Mortati propose una «formula riassuntiva» dei principi approvati. Essa così recitava:

«Dovrà essere indetto il *referendum* su una legge approvata dal Parlamento, quando ne facciano richiesta 500.000 elettori o 9 assemblee regionali, nel termine di due mesi dalla sua pubblicazione provvisoria.

Analoga facoltà compete, alle stesse condizioni, nel caso di rigetto di una legge.

Il *referendum* non potrà essere indetto, se il disegno di legge sia stato approvato con la maggioranza di tre quinti dei componenti delle due Camere».

L'ampia discussione che seguì la lettura della «formula riassuntiva» presenta molti aspetti interessanti.

Essa registrò, anzitutto, il rafforzamento dei dubbi e delle posizioni critiche: Lussu, in particolare, operò una radicale conversione, pronunciandosi addirittura in via di principio contro il *referendum* nazionale. Grieco, a sua volta, fu il primo a proporre espressamente di ridurre drasticamente le ipotesi di *referendum* prospettate da Mortati, salvando soltanto «il *referendum* con cui si chiede l'abrogazione di una legge già in vigore».

Vennero alla luce, una volta di più, alcuni convincimenti culturali profondamente radicati in molti dei costituenti, che certo non andavano nel senso di un particolare favore per gli istituti di partecipazione istituzionale. Primo fra tutti quello della centralità dei partiti, che non solo non si ritenevano sfidabili dal *referendum*, ma implicitamente si pensavano capaci di riassorbire e addirittura di gestire il nuovo istituto, impossessandosene. Basta pensare a questo proposito, all'osservazione di Nobile, che, di fronte alle perplessità di Targetti sull'esiguità del termine di due mesi per la raccolta di ben 500.000 firme, affermò che «un partito bene organizzato» può ottenere questo risultato senza grande sforzo, con ciò solo presupponendo che l'iniziativa referendaria «popolare» sarebbe stata, in realtà, un'iniziativa «partitica».

Il ridotto del *referendum* fu strenuamente difeso, ovviamente, da Mortati, e più tiepidamente da Tosato e Perassi, non senza il sostegno, assai acuto, di Einaudi.

Mortati pose la questione nei suoi termini più secchi: «o si ammette che

---

(8) La discussione del 20 gennaio 1947 può leggersi in *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., pag. 835 e segg.

la sovranità risiede nella volontà del popolo, e allora si dovrà ammettere il veto popolare mediante *referendum*», oppure si parte da una premessa opposta, e allora, ma solo in questo caso, sarò logico opporsi a questa scelta. Tutta l'impostazione mortatiana, poi, richiamava l'idea del *referendum* quale espressione di una legittimità superiore: non a caso, in tutti i suoi interventi si parlava di «annullamento» o di «invalidazione» popolare della legge, nel presupposto che «il Parlamento può anche *errare* e pertanto non riflettere esattamente la volontà popolare» (cors. ns.). Una posizione questa, che poteva anche essere rigorosa sul piano teorico ed efficace su quello dialettico, ma si rivelò alla lunga imprudente e perdente, di fronte a un consenso consapevole della realtà sociale e politica del Paese, che reclamava l'essenzialità dell'intermediazione partitica (per ricostruire un'opinione pubblica messa in quarantena per vent'anni) e la centralità delle assemblee parlamentari (per creare un luogo di confronto dialettico capace — come, del resto, stava dimostrando di saper fare la stessa sede della Costituente — di temperare le asprezze dello scontro ideologico).

Più sfumate le altre posizioni dei sostenitori del *referendum*, tra le quali emergeva quella di Einaudi, che anzitutto ribadiva che un Parlamento, per quanto lo rappresenti, non «è» il popolo, sicché può darsi un contrasto tra volontà parlamentare e volontà popolare. Per questo, a suo avviso, non aveva senso escludere il *referendum* sulle leggi che fossero state votate a maggioranza particolarmente qualificata (la posizione einaudiana fu condivisa, poi, da tutta la Sottocommissione). E aveva ben chiara, Einaudi, la grande novità rappresentata dal *referendum* ad iniziativa popolare, che non poteva certo essere surrogata dall'iniziativa degli enti locali (che era stata proposta, in alternativa, da Cappi).

Al momento delle votazioni (9), la Sottocommissione confermò, comunque, la volontà di introdurre in Costituzione il nuovo istituto in posizione di spicco, respingendo la proposta Laconi di escludere il *referendum* nazionale. Fu invece approvata l'altra proposta di Laconi, tendente ad escludere il *referendum* sui progetti di legge respinti dalle Camere. E fu bocciata la proposta Grieco di ammettere il solo *referendum* abrogativo, ma anche con argomenti che non si possono definire propriamente «filoreferendari». Fu Cappi, infatti, ad intervenire in dissenso, rilevando che «si potrebbe giungere all'abrogazione di una legge già entrata in esecuzione, ciò che potrebbe dar luogo

---

(9) Che ebbero ad oggetto anche proposte più «tecniche», come quella di Fuschini sul rapporto tra preannuncio di *referendum* e vera e propria iniziativa referendaria, sulle quali non è necessario soffermarsi in questa sede.

go a gravi inconvenienti, in quanto ogni legge che entri in applicazione crea sempre uno stato giuridico».

Alla fine, la formulazione approvata dalla Sottocommissione prevede: *a*) la richiesta di cinquecentomila elettori o di sette consigli regionali; *b*) la sospensione del termine di promulgazione della legge se, entro 15 giorni dalla promulgazione, cinquantamila elettori o tre consigli regionali avessero dichiarato di assumere l'iniziativa del *referendum*; *c*) il completamento delle sottoscrizioni e delle adesioni consiliari entro due mesi; *d*) l'inammissibilità del *referendum* in caso di dichiarazione di urgenza della legge, a maggioranza assoluta delle Camere.

Superato lo scoglio del *referendum* sospensivo, la Sottocommissione si occupò delle categorie di leggi da sottrarre al *referendum*, prendendo in esame l'art. 5 del progetto Mortati, che escludeva le leggi finanziarie, quelle di autorizzazione alla stipulazione dei trattati internazionali e quelle di ratifica. Sulla questione il confronto fu subito piuttosto acceso.

Einaudi, sostenuto da Perassi, si dichiarò contrario alla menzione delle leggi finanziarie. Mentre Perassi, tuttavia, sollecitò di parlare, semmai, di leggi tributarie per distinguerle da quelle di bilancio, Einaudi propose l'esatto contrario, e cioè di escludere il *referendum* sulle leggi di bilancio e di ammetterlo su quelle tributarie. Quest'ultima posizione fu appoggiata da Fabbri, con l'abile osservazione che «ogni legge può avere carattere finanziario», mentre Fuschini (con il conforto dell'opinione di Mortati e di Cappi) avanzò il dubbio che, ammettendo il *referendum* sulle leggi tributarie, queste ben difficilmente sarebbero uscite indenni dalla consultazione popolare.

Quanto al rapporto tra *referendum* e diritto internazionale, sempre Perassi chiese conto della distinzione tra leggi di autorizzazione e leggi di ratifica. Mortati (con l'aiuto di Fabbri) precisò che con l'espressione «leggi di ratifica» si alludeva alle leggi meramente formali. Lo stesso Perassi, allora, propose questa formulazione: «Non possono essere oggetto di *referendum* le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, le leggi di bilancio e quelle di approvazione». Ad Einaudi, che chiedeva lumi su quali fossero le «leggi di approvazione», fu risposto (da Tosato) che dovevano intendersi le leggi aventi contenuto meramente amministrativo, ovvero (da Fabbri) che si trattava delle leggi solo formali, mentre Perassi fece l'esempio della legge di concessione di una pensione straordinaria alla vedova di una personalità. Di fronte a queste certo non univoche puntualizzazioni, il Presidente Terracini manifestò serie perplessità, sicché non a caso in sede di votazione le leggi di approvazione non furono comprese nell'elenco delle leggi sottratte al *referendum*.

Alla fine della discussione del 20 gennaio 1947, pertanto, la Sottocommissione approvava questa formulazione: «Non possono essere oggetto di

*referendum* le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e le leggi di bilancio». Come vedremo più avanti, però, non sarà questa la formulazione definitiva licenziata in quella sede.

Il 21 gennaio (10) il confronto riprese serrato, in particolare sul tema dell'iniziativa popolare e del *referendum* abrogativo. L'art. 3 del progetto Mortati, infatti, prevedeva che «L'iniziativa popolare si esercita mediante la presentazione di un progetto, redatto in articoli, da parte di almeno 100 mila elettori». Prevedeva, altresì, che si sarebbe indetto *referendum* — secondo un procedimento un po' complesso — se tale progetto non fosse stato preso in considerazione, o fosse stato rigettato o approvato con emendamenti. Prevedeva, altresì che si dovesse «procede[re] analogamente» in caso di richiesta di abrogazione di una legge in vigore.

In sede di discussione, Mortati manifestò favore anche per l'ipotesi dell'iniziativa popolare diretta (che non passasse, cioè, per il previo tentativo in sede parlamentare), ma tale ipotesi fu criticata non solo da Terracini (che ritenne inevitabile che una legge approvata dal Parlamento fosse «più chiara e più elaborata» di una di origine popolare), ma anche da Einaudi (che inoltre manifestò favore per l'iniziativa di principio e non per quella elaborata), Perassi e Fuschini. Sottoposta a votazione, la previsione dell'iniziativa popolare diretta fu subito battuta.

Anche l'ipotesi dell'iniziativa indiretta raccolse critiche. Perplessi, in particolare, furono Tosato, Terracini e Fabbri, mentre Fuschini si chiese quanto significativi dovessero essere gli emendamenti parlamentari per poter sottoporre il progetto popolare a *referendum* (a questo proposito fu semplice per Terracini chiarire che la formulazione mortatiana portava ad una piena equiparazione tra rigetto ed emendamento). Alla prova del voto, anche l'iniziativa popolare indiretta risultò rapidamente sconfitta.

Quanto al *referendum* abrogativo, si è già visto al Cap. I che i primi interventi diedero per scontato che non si trattasse d'altro che di una forma particolare di iniziativa popolare (11) e (tranne poche eccezioni) (12) furono per la maggior parte orientati a favore dell'iniziativa indiretta e contro l'ipotesi della votazione immediata sulla richiesta abrogativa, senza passare per il previo vaglio parlamentare (particolarmente incisivo, in questo senso, Perassi). Fu quindi abbastanza sorprendente che, messo in votazione «il principio che

(10) La discussione del 21 gennaio 1947 può leggersi in *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., pag. 845 e segg.

(11) V. Cap. I, nota 15 del par. 8.

(12) Si veda il breve intervento di Zuccarini, in *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., pag. 849.

si possa procedere direttamente (cioè senza l'intervento del Parlamento) al *referendum* per ottenere l'abrogazione di una legge», questo fosse approvato. Non solo: subito sollecitata da Fabbri a rivedere questa decisione, la Sottocommissione votò nuovamente, e la confermò.

A questo punto, incaricati gli Onn. Einaudi, Fuschini e Mortati di redigere un elenco di leggi da sottrarre a *referendum* abrogativo, la Sottocommissione, sollecitata da Fabbri, Fuschini e Nobile, ma con il dissenso esplicito di Grieco, stabilì un «*quorum* di votanti per la validità del *referendum*», fissandolo nei due quinti degli aventi diritto e stabilì anche che la proposta avrebbe dovuto ritenersi approvata ove avesse ottenuto la maggioranza dei voti validi. Subito prima della votazione, Perassi aveva proposto di esplicitare che non si sarebbe tenuto conto delle schede nulle e di quelle bianche, ma Fabbri invitò a limitarsi a parlare dei «voti validi espressi». Fu questa la formulazione votata e approvata, che — per la sua origine — appare perfettamente equivalente a quella proposta da Perassi.

La II Sottocommissione concluse le proprie fatiche in tema di *referendum* nella seduta del 22 gennaio 1947 (13), allorché ritornò sulla questione delle leggi sottratte a *referendum* abrogativo e approvò la proposta di Mortati che prevedeva: «Non è consentito il ricorso a *referendum* diretto all'abrogazione di leggi tributarie o di quelle non contenenti norme giuridiche». In quella sede, proprio al termine della discussione, Perassi intese ricordare (e la Sottocommissione concordò) che era stata approvata la norma sul *quorum* di validità del *referendum* e che «in conseguenza di ciò» doveva rimanere «chiarito che, se nella votazione popolare il prescritto *quorum* non è raggiunto, l'iniziativa del *referendum* non ha ulteriore seguito, cioè la votazione popolare dell'oggetto, per il quale era stato domandato il *referendum*, non è rinnovata» (14).

Come accennato in precedenza, la discussione in II Sottocommissione dimostra che nei confronti degli istituti di partecipazione popolare vi fu consenso diffuso, sì, ma anche una non meno diffusa cautela. L'immagine di un avvio di confronto tutto favorevole al *referendum* e all'iniziativa popolare, che sarebbe stato tradito solo più tardi, in Assemblea (15), sembra alquanto fallace: i costituenti avvertirono subito la grande novità degli istituti di cui andavano discutendo e più di una volta mostrarono preoccupazioni sul loro

---

(13) La discussione del 22 gennaio 1947 può leggersi in *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., pag. 853 e segg.

(14) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., pag. 858.

(15) V., ad es., ARMAROLI, *Classe politica e referendum* (Biblioteca della libertà, 1974, 77).

inserimento entro la cornice della forma di governo parlamentare. L'esito delle votazioni, certo, consegnava all'Assemblea (e, prima ancora, alla Commissione dei 75) una relativamente ampia casistica di interventi popolari sulla legislazione, ma vi erano state evidenti perplessità e la partita sembrava ancora tutta aperta (16).

2.4.2. *La Commissione per la Costituzione.* — La Commissione dei 75 affrontò il tema del *referendum* con una certa rapidità. Già nella seduta del 28 gennaio 1947 (1) si manifestò l'opposizione del gruppo comunista per il *referendum* indetto dal capo dello Stato nell'ipotesi di dissenso tra le due Camere. Terracini, infatti, propose un emendamento (illustrato in sua assenza da Laconi) con il quale sottraeva il potere di iniziativa al Presidente e lo concedeva alla Camera. Mortati, Molè e (con l'argomento dell'equivalenza tra *referendum* e scioglimento) Grassi insistettero per mantenere quel potere nelle mani del capo dello Stato; Einaudi, per evitare contraddizioni, propose di rinviare la discussione sul punto a quando si sarebbe parlato in generale di *referendum*; Lami Starnuti (con l'adesione di Lussu, che peraltro sottolineò la propria contrarietà al *referendum*) propose di lasciare il *referendum* arbitrario come *extrema ratio* e di trovare altre modalità di soluzione del contrasto tra le Camere (a partire dal ricorso all'Assemblea Nazionale); Fabbri si pronunciò contro, perché la consultazione popolare avrebbe svalutato la «consistenza politica» della Camera soccombente, imponendone lo scioglimento; Tosato spezzò una lancia a favore del *referendum* osservando che *referendum* e scioglimento sono istituti complementari (in quanto comportano in ogni caso «un appello al popolo che è la fonte della sovranità») e che il primo può essere, talvolta, meno eccessivo del secondo. Alla fine della discussione venne approvato il testo elaborato dal Comitato di redazione, che prevedeva il *referendum* arbitrario indetto dal capo dello Stato. Una discussione, come si vede, intensa, ma nella quale il tema del *referendum* si era intrecciato con quello della parità tra le due Camere, che probabilmente era la vera posta in giuoco in quel momento.

---

(16) MANGIA, *Referendum*, pag. 20, ha sostenuto che la stessa Seconda Sottocommissione avrebbe concepito il *referendum* soltanto come «una fase accessoria ed eventuale del procedimento legislativo», e nulla più. Nemmeno questa opinione, addirittura opposta a quella che ha visto nella sola Assemblea il «nemico» del *referendum*, può essere accolta. La costruzione del *referendum* come condizione risolutiva dell'efficacia delle leggi e la conservazione del *referendum* arbitrario stavano ad indicare una forte considerazione dell'istituto, che non può essere sottovalutata.

(1) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., pag. 203 e segg.

Fu nella seduta del 29 gennaio che con qualche maggiore approfondimento la Commissione per la Costituzione discusse (così la presentò il Presidente Ruini) «la questione relativa al *referendum* per l'entrata in vigore o per l'abrogazione di una legge». Proprio allora venne sferrato l'attacco più convinto al *referendum* sospensivo. Fu Grassi (che peraltro rivendicò con orgoglio di essere un fautore dell'istituto referendario, richiamando la sua antica monografia del 1911) ad accusare quel *referendum* di essere addirittura «anti-giuridico e antidemocratico», perché si prestava al paralizzante ostruzionismo di una minoranza che avrebbe potuto bloccare i lavori parlamentari. Sulla medesima lunghezza d'onda fu Togliatti, che peraltro prospettò anche un argomento più «politico», facendo leva sul fatto che un partito fortemente organizzato, con due milioni di iscritti, non avrebbe durato fatica a raccogliere cinquecentomila firme e a promuovere *referendum* a raffica. La prima posizione, è chiaro, rifletteva i dubbi sui rischi determinati dall'interferenza del *referendum* con gli istituti parlamentari; la seconda il convincimento che la politica dell'Italia di quei tempi sarebbe stata partitica o non sarebbe stata, sicché il *referendum* era interpretato come uno strumento della lotta tra i partiti, assai più che come uno strumento per la manifestazione non mediata della volontà popolare.

Toccò a Perassi contestare le affermazioni di Grassi, ricordando che l'esperienza elvetica dimostrava che il *referendum* sospensivo poteva funzionare senza eccessivi pericoli, ma lo stesso Perassi condivise le preoccupazioni di Togliatti, alle quali si poteva — a suo parere — venire incontro vietando il *referendum* sulle leggi approvate con la maggioranza dei due terzi di ciascuna Camera. Dal canto suo, Fabbri difese le scelte già compiute, osservando con una certa franchezza — per non dire con brutalità — che o si era favorevoli al *referendum* o si era contrari, sicché lo si sarebbe dovuto dire esplicitamente, senza girare tanto attorno al problema. Del resto, a suo parere, i rischi segnalati da Grassi e Togliatti sarebbero stati abbastanza contenuti, poiché era stata fatta salva la facoltà delle Camere di dichiarare l'urgenza della legge, con la sua conseguente sottrazione alla consultazione popolare (e alla sospensione) (2).

Alla fine, respinte le proposte di ridurre ulteriormente la casistica referendaria, la Commissione si limitò ad approvare quella di Perassi, volta, come detto, ad introdurre la preclusione dei *referendum* sulle leggi approvate a maggioranza dei due terzi dei membri di ciascuna Camera.

---

(2) Grassi, peraltro, ebbe buon giuoco nell'osservare che il *referendum* avrebbe potuto essere facilmente sabotato moltiplicando le dichiarazioni di urgenza, facendo «in sostanza, dell'ipocrisia democratica».



Alla conclusione dei lavori della Commissione dei 75, dunque, restavano il *referendum* «arbitrale» nel caso di contrasto tra le due Camere (art. 70); il *referendum* sospensivo (art. 72, comma 1°); il *referendum* abrogativo (art. 72, comma 2°), mentre l'art. 74 precisava che le norme relative ai *referendum* sulle leggi si dovevano applicare anche a quelli sui decreti legislativi.

2.4.3. *La discussione in Assemblea.* — Anche in Assemblea le voci dei critici si fecero subito sentire con grande forza. In particolare, già durante la discussione sui rapporti tra le Camere, nel corso della seduta del 17 settembre 1947 (nella quale, peraltro, Fuschini aveva riproposto il *referendum* arbitrato tra i due rami del Parlamento, innestato però in un sistema a prevalenza della Camera bassa) (1), Giolitti ammonì sul rischio di «far prendere la decisione dalla piazza», che si sarebbe corso introducendo il *referendum* arbitrato tra le Camere, e soprattutto Corbi (premessi che a suo avviso il *referendum* e la democrazia diretta erano due cose diverse) espose numerose ragioni di critica alla molteplice varietà di ipotesi referendarie che si andavano prevedendo (2). Il *referendum* arbitrato innestato nel procedimento legislativo, a suo parere, lo avrebbe irrimediabilmente appesantito, ma soprattutto avrebbe consentito le più disinvolte manovre ostruzionistiche e demagogiche. Il *referendum*, inoltre, sarebbe stato un ulteriore strumento nelle mani dei partiti più forti; avrebbe turbato l'unità dell'indirizzo politico; avrebbe potuto «scavare solchi profondi fra Regione e Regione» (in quanto il corpo elettorale si sarebbe pronunciato sulle leggi di promozione — nell'immediato — degli interessi di alcune Regioni e non di altre senza la consapevolezza delle esigenze di lungo periodo, chiare invece ad un'assemblea rappresentativa); avrebbe potuto essere strumentalizzato da potenze straniere, contrarie a questa o a quella legge del nostro Stato.

Il giorno successivo Mortati svolse un articolato intervento in replica, in particolare, a Corbi. Di questo importante intervento (del quale si è già dato conto, per vari profili, nel Cap. I) va segnalata, ora, la cura con la quale Mortati cercò di sganciare il *referendum* dalla logica della lotta partitica, postulando quella possibilità di uno «scarto fra partiti e opinione pubblica» che era radicalmente esclusa da coloro che (come, in particolare, i comunisti) non intravedevano, nell'Italia della fine degli anni Quaranta, un'opinione pubblica capace di formarsi e di articolarsi indipendentemente dall'azione plasmante dei grandi partiti di massa. Cominciava, già allora, un confron-

---

(1) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., VII, pag. 273.

(2) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., VII, pag. 279 e segg.

to che sarebbe proseguito per tutta la storia dell'Italia repubblicana e che non ha avuto e non ha ancora vincitori o vinti, di fronte a vicende referendarie nelle quali l'intreccio tra politica partitica e politica «della società civile» è stato così fitto da rendere indistinguibili i margini e i domini dell'una e dell'altra.

In quello stesso intervento Mortati dichiarò la propria disponibilità a rinunciare al *referendum* sospensivo, a condizione di ammettere quello abrogativo anche sulle leggi in vigore da meno di due anni (3): «se il *referendum* potesse chiedersi ed attuarsi subito dopo l'entrata in vigore della legge, allora la conservazione dell'istituto del *referendum* sospensivo potrebbe apparire meno rilevante». Si dimostra, così, che all'opera di «potatura» dell'originaria proposta mortatiana paradossalmente non fu estraneo lo stesso Mortati (al quale forse non sfuggiva l'oscurità e l'incoerenza del disegno complessivo che aveva tracciato). Ma questo, stranamente, è un aspetto che la dottrina dominante, fortemente critica nei confronti degli altri costituenti, accusati di essere insensibili alle esigenze di un'autentica sovranità popolare, tende in genere ad ignorare (4).

La più incisiva perorazione a favore del *referendum* venne però da Ruini, nel corso di un ampio intervento alla seduta pomeridiana del 19 settembre 1947 (5). Con enfasi particolare, il Presidente della Commissione dei 75 prendeva atto dell'ingresso del *referendum* «nella Costituzione democratica della Repubblica italiana». Quell'istituto è, «accanto all'elezione del Parlamento, la seconda emanazione fondamentale della volontà popolare»; è «espressione piena di democrazia, sua guarentigia; democrazia diretta». Insomma: «al *referendum* non si può rinunciare». Quelle parole non potevano esprimere in modo più chiaro l'opinione di Ruini sull'istituto referendario. Nulla dicevano, però, sulle concrete modalità della sua attuazione (traspariva, anzi, nel medesimo intervento, più di una perplessità sul *referendum* sospensivo). La partita decisiva sulle singole opzioni normative si sarebbe giocata più avanti.

Dopo queste schermaglie iniziali, a partire dal 15 ottobre, l'Assemblea discusse degli articoli del Progetto relativi ai vari tipi di *referendum*.

---

(3) Come vedremo più avanti, il tema del limite temporale minimo all'effettuazione del *referendum* abrogativo affaticò non poco la Costituente, che giunse, infine, ad escluderlo. È singolare, dunque, che in un breve commento favorevole a tale ipotesi, redatto all'epoca del *referendum* sul divorzio, di quella discussione non vi sia alcuna traccia (v. *Prima del referendum*, s.a. (*Pol. dir.*, 1971, 428).

(4) V., peraltro, conformemente a quanto si sostiene nel testo, i pur sintetici rilievi di BUSIA, *Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un «cammino carsico» di oltre cinquant'anni* (*Nomos*, 2003, n. 2, 63 e seg.).

(5) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., VII, spec. pag. 355.

Proprio nella seduta pomeridiana del 15 ottobre (6) il *referendum* «arbitrale» in caso di contrasto tra le due Camere, soprattutto se ad iniziativa del capo dello Stato, fu duramente criticato (7). Anzitutto da Persico, che propose un procedimento legislativo più snello di quello previsto dall'art. 70 del Progetto, argomentando anche con il rilievo che il *referendum* sarebbe stato un'inutile complicazione e che si sarebbe corso il rischio di una proliferazione di *referendum* inaccettabile in un Paese come l'Italia, non abituato all'istituto (8). Poi da Carpano Maglioli, che (richiamandosi esplicitamente alle considerazioni di Persico) illustrò un emendamento (a firma anche di Targetti ed altri) nel quale l'istituto era cancellato (9); da Codacci Pisanelli, che affermò che sarebbe stato meglio sopprimere senz'altro il 2° comma dell'art. 70, in quanto (come — si è visto — aveva già sostenuto Fabbri alla seduta della Commissione per la Costituzione del 28 gennaio 1947) il voto referendario avrebbe definitivamente indebolito la Camera soccombente e ne avrebbe comportato lo scioglimento, e solo in subordine propose di mantenere il *referendum*, ma unicamente in casi di particolare importanza (progetti di legge approvati da una delle due Camere a maggioranza dei due terzi dei votanti) (10); da Lami Starnuti, che si pronunciò a favore della prevalenza della Camera dei deputati e solo in subordine per il mantenimento del *referendum*, ma sottraendolo all'iniziativa del capo dello Stato (che altrimenti sarebbe stato portato «nel contrasto vivo tra i due rami del Parlamento») (11); da Preti, che propose di far prevalere la decisione della Camera, argomentando anche dall'incompatibilità del *referendum* ad iniziativa presidenziale con i «canoni di una democrazia parlamentare» (12).

Quel che più conta, una proposta soppressiva del *referendum* arbitrale (e più in generale di gran parte del complesso meccanismo di soluzione delle controversie tra le Camere previsto dall'art. 70) venne con un emendamen-

(6) Il resoconto della seduta è in *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., VIII, pag. 1223 e segg.

(7) Non mancarono peraltro un emendamento Colitto, un emendamento Perassi e un emendamento Fuschini che continuavano a prevederlo (v., rispettivamente *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., VIII, pag. 1233, 1240, 1240 e seg.).

(8) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., VIII, pag. 1232 e seg.

(9) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., VIII, spec. pag. 1235.

(10) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., VIII, pag. 1237.

(11) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., VIII, pag. 1238. Lami Starnuti aveva anche osservato che la soluzione arbitrale del conflitto sarebbe stata impossibile se questo fosse nato su leggi tributarie, per le quali il *referendum* non sarebbe stato concepibile. L'obiezione fu raccolta da Fuschini, favorevole al mantenimento del *referendum*, il quale riconobbe che in simile ipotesi si sarebbe dovuto ricorrere allo scioglimento (*Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., VIII, pag. 1243).

(12) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., VIII, pag. 1239.

to che aveva come firmatari Mortati, Uberti, Dominedò ed altri. L'emendamento suscitò la sorpresa di Ruini, che ricordò a Mortati che in Commissione quel meccanismo era stato proposto proprio da lui, e che gli altri deputati non avevano fatto altro che approvare tale proposta (13), ma il proponente affermò francamente di aver meglio riflettuto sulla questione, giungendo alla conclusione che il *referendum*, lungi dal risolvere il conflitto, l'avrebbe aggravato, «perché la soluzione prescelta dal popolo porta a screditare la Camera condannata da questo verdetto popolare», imponendone lo scioglimento (14). Lo stesso argomento, come si vede, di Fabbri e di Codacci Pisanelli, che cadeva sull'originaria ipotesi del Progetto come una pietra tombale. Ruini tentò un'estrema difesa, cercando di minimizzare i rischi derivanti da una pronuncia popolare contraria a una delle Camere e sottolineando come quello così duramente criticato fosse, in realtà, un meccanismo «perfettissimamente democratico, che si inquadra ineccepibilmente nel sistema della nostra Costituzione» (15). Anche quel tentativo, però, era destinato al fallimento. Ormai l'Assemblea era chiaramente orientata in senso negativo (16): anzi, quando Bozzi rilevò una certa incoerenza dell'emendamento Mortati, suggerendo di sopprimere l'intero art. 70, Mortati fu pronto ad aderire, trasformando il proprio emendamento da parzialmente a totalmente soppressivo (17). La votazione finale, con la quale l'emendamento fu approvato (con 177 voti a favore e 116 contrari), sanzionava un fatto ormai compiuto: anche in questo caso, dunque, il progetto mortatiano era stato potato con il diretto e decisivo contributo di Mortati.

Il 16 ottobre (18), alla ripresa della discussione, l'Assemblea fu chiamata ad esaminare l'art. 72, che — come già detto — disciplinava al primo comma il *referendum* sospensivo e al secondo quello abrogativo. Il testo dell'art. 72, così come proposto dalla Commissione, era il seguente:

---

(13) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., VIII, pag. 1243.

(14) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., VIII, pag. 1244. Secondo BASSO, *Il principe senza scettro*, pag. 148, nella vicenda della discussione sui *referendum* la DC tutta «diede un classico esempio dei suoi ripiegamenti parziali».

(15) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., VIII, spec. pag. 1246 e segg. Anni dopo, lo stesso Ruini avrebbe ricordato che questa era una delle poche forme di *referendum* delle quali, invece, avrebbe auspicato l'introduzione (RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, pag. 11).

(16) Nella fase di discussione sulla procedura di voto da seguire si registrarono ancora tre ulteriori interventi critici (di Gullo, di Lucifero e di Dominedò) e un solo intervento di sostegno (di Bertone).

(17) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., VIII, pag. 1250.

(18) La discussione della seduta antimeridiana del 16 ottobre 1947 è in *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., VIII, pag. 1259 e segg.

«L'entrata in vigore d'una legge non dichiarata urgente a maggioranza assoluta, e non approvata da ciascuna Camera a maggioranza di due terzi, è sospesa quando, entro quindici giorni dalla sua pubblicazione, cinquantamila elettori o tre Consigli regionali domandano che sia sottoposta a *referendum* popolare. Il *referendum* ha luogo se nei due mesi dalla pubblicazione della legge l'iniziativa ottiene l'adesione, complessivamente, di cinquecentomila elettori o di sette Consigli regionali.

Si procede altresì a *referendum* quando cinquecentomila elettori o sette Consigli regionali domandano che sia abrogata una legge vigente da almeno due anni.

In nessun caso è ammesso *referendum* per le leggi tributarie, di approvazione dei bilanci e di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali».

Una volta di più, fu il *referendum* sospensivo, già attaccato da Grassi in gennaio, che incassò le critiche più dure (19). Il primo a proporre la soppressione del 1° comma fu Codacci Pisanelli, che peraltro la suggeriva in via subordinata rispetto all'ipotesi di prevedere la sospensione delle leggi da parte della Corte costituzionale.

Ben più incisivo fu Bozzi, che, presentando il proprio emendamento soppressivo (sottoscritto con Cifaldi e Nitti), insisté sulla necessità di coerenza con la scelta, già operata dalla Costituente, di un «sistema di democrazia parlamentare, in cui il Parlamento... è il vero ed unico rappresentante della volontà popolare». Nelle parole di Bozzi echeggiava l'eco del parlamentarismo liberale più classico: la volontà popolare è destinata a manifestarsi attraverso le assemblee rappresentative e deve considerarsi illogico che «ad un certo momento il popolo si sovrappon[ga] ed impedisc[a] che i suoi rappresentanti diano esecuzione alla loro volontà, deliberata nella forma della legge». Con grande franchezza (e forse con qualche ingenuità) Bozzi richiamava la volontà popolare per fondare su di essa la legittimazione dei suoi rappresentanti, ma — paradossalmente — postulava la prevalenza della volontà di questi su quella, destinata a trovare solo in Parlamento il proprio luogo.

Non è certo strano, poi, che Bozzi riprendesse la tesi — che era già stata di Togliatti — dell'impossessamento partitico del *referendum*, che avrebbe potuto condurre ad un «ostruzionismo extra parlamentare» grazie alla facilità nella raccolta delle firme (20). Tanto per i liberali quanto per i comu-

---

(19) Tutto, del resto, era abbastanza prevedibile, dopo che la Relazione di accompagnamento al Progetto di Costituzione, presentata da Ruini il 6 febbraio 1947, aveva descritto come in Commissione per la Costituzione tutti i *referendum*, tranne l'abrogativo, avessero destato più di una perplessità (cfr. pag. 11 della Relazione).

(20) Il tema dell'ostruzionismo extraparlamentare fu ripreso subito dopo da Fuschini.

nisti l'opzione parlamentarista era una premessa fondamentale e per entrambi (per quanto diverso ne fosse l'apprezzamento) era completa la consapevolezza del destino partitico della democrazia italiana. In questo contesto, il *referendum* sospensivo appariva doppiamente inaccettabile: perché avrebbe impedito che la volontà parlamentare fosse immediatamente portata ad effetto; perché l'ancoraggio della sospensione alla raccolta di sole cinquantamila firme apriva le porte alla guerra tra i partiti *fuori* del Parlamento e svuotava di significato il confronto *nel* Parlamento.

La via dell'affossamento del *referendum* sospensivo, insomma, era tracciata e i successivi interventi dei critici la imbroccarono con decisione, apportando solo qualche argomentazione supplementare (21). Semmai, vi fu chi (come Targetti) (22) propose addirittura la soppressione dell'intero art. 72, anche se con argomenti invero alquanto speciosi, come quello della complessità della raccolta delle cinquantamila firme necessarie per sospendere l'entrata in vigore della legge, o quello degli inconvenienti che sarebbero derivati dall'abrogazione di una legge già da tempo vigente, il che avrebbe significato «costruire una legislazione sulla sabbia mobile». Il solo Perassi, invece, rimase a difendere l'art. 72 nella sua interezza.

Già prima della votazione, insomma, il destino del *referendum* sospensivo appariva segnato. A parte le critiche, del resto, un intervento di Ruini aveva contribuito a tranquillizzare i sostenitori del *referendum* quanto alle conseguenze della soppressione di quello strumento. Le cose erano andate così. Persico aveva proposto anch'egli un emendamento soppressivo del 1° comma dell'art. 72, al quale aveva aggiunto anche un ulteriore emendamento relativo al 2° comma, con il quale proponeva l'eliminazione della restrizione ivi prevista per il *referendum* abrogativo, limitato alle sole leggi in vigore da almeno due anni. Una volta illustrato il primo emendamento, Persico si apprestava ad illustrare il secondo, quando Ruini lo interruppe, osservando che «questo è collegato con il 1° comma: se viene soppresso il 1° comma, automaticamente decade anche questo». In questo modo, era evidente, il Presidente della Commissione dei 75 faceva capire che non si sarebbe pagata l'eliminazione della sospensione con il consolidamento per almeno due anni delle leggi: un *referendum* lo si sarebbe potuto chiedere immediatamen-

---

(21) Persico, ad esempio, ricordò che cinquantamila firme le potevano raccogliere facilmente non solo i partiti di massa, ma anche i piccoli partiti, mentre Nobile ammonì che il *referendum* sospensivo avrebbe consentito che l'attività parlamentare fosse paralizzata anche dall'appena costituito partito neofascista (il Movimento sociale).

(22) La proposta fu condivisa da Nobili Tito Oro, ma con evidenti ambiguità e contraddizioni, che furono prontamente rilevate da Perassi.

te, ma sarebbe stato abrogativo. Nessuna paralisi degli effetti della normazione parlamentare, dunque, epperò nessuna paralisi della facoltà di otternerne subito la rimozione con il voto popolare (23).

Lo stesso Ruini, poi, aveva fatto chiaramente capire quale fosse la propria posizione: mentre aveva criticato la proposta soppressiva di Targetti, che avrebbe comportato l'integrale scomparsa del *referendum* legislativo dal testo della Costituzione, si era espresso a favore del mantenimento del *referendum* abrogativo, mentre quanto a quello sospensivo aveva concluso nel senso che «decida l'Assemblea come crede» (24). La votazione con la quale si approvarono gli emendamenti soppressivi del 1° comma dell'art. 72, quindi, fu tutt'altro che una sorpresa. Non fu però una sorpresa, a quel punto, neppure il mantenimento del *referendum* abrogativo, ormai nel contesto di una più cauta e sorvegliata apertura agli istituti di partecipazione popolare (non si può trascurare, peraltro, che una qualche influenza sul risultato potrebbe averla avuta il voto nominale, chiesto da Moro, Uberti, Valenti ed altri).

Alla chiusura della seduta antimeridiana del 16 ottobre 1947 la sorte del *referendum* sembrava, dunque, già decisa. Quando l'Assemblea tornò a riunirsi nel pomeriggio fu chiamata a decidere solo sulla regolazione dell'istituto entro i confini già determinati. Questioni importanti, certo, ma il più ormai sembrava fatto.

Così, quando, alla ripresa dei lavori (25), Ruini confermò l'opportunità di eliminare il limite della vigenza ultrabiennale delle leggi da sottoporre a *referendum* abrogativo (ritenuta non più coerente con l'impianto della disciplina dell'istituto dopo la bocciatura del *referendum* sospensivo), la discussione si concentrò in un primo momento su tale questione (26). Contro la proposta di Ruini parlò Lucifero, che paventò la «agitazione» che sarebbe stata promossa nel Paese dai «gruppi» contrari ad una legge appena approvata (subito dopo Cifaldi propose di elevare il limite temporale a cinque anni),

---

(23) Proprio questo collegamento suggerisce più di una riflessione critica sulle modalità attuative dell'istituto referendario, che — come poi vedremo — in determinate ipotesi possono anche comportare un lungo slittamento della votazione popolare.

(24) Lo stesso «atteggiamento agnostico» (per dirla con COSTANZO, *Teoria e pratica dell'iniziativa referendaria regionale* (Giur. cost., 1993, 169) Ruini lo tenne nei confronti dell'ipotesi di conferire il diritto di iniziativa referendaria anche alle Regioni.

(25) La discussione della seduta pomeridiana del 16 ottobre 1947 è in *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., VIII, pag. 1275 e segg.

(26) Alla luce dei lavori preparatori, non sembra dunque coerente proporre, oggi, di introdurre un divieto di immediata sottoposizione delle leggi a *referendum* abrogativo, onde conceder loro un adeguato periodo di sperimentazione (così, invece, AMATO, *Intervento al Forum di Mondoperaio*, n. 7/8 del 1978, su *Referendum e sistema dei partiti*, 9).

mentre Fausto Gullo fece una proposta che potremmo dire speculare: limitare il *referendum* abrogativo alle sole leggi in vigore da non più di sei mesi, per «non prolungare oltremodo lo stato di insicurezza». Del resto, secondo Gullo, se la legge in vigore da un tempo maggiore fosse stata non più corrispondente alle esigenze della società, le Camere («emanazione diretta del popolo») ne avrebbero preso atto, mentre se così non fosse stato il *referendum* avrebbe consentito «ad una minoranza faziosa» di «attentare al principio della certezza, della sicurezza delle leggi».

Le proposte di Gullo, Lucifero e Cifaldi, in realtà, riaprivano completamente la partita e — come osservò prontamente Moro — erano abili tentativi per «eludere» i risultati della votazione del mattino o quanto meno per ridurre di molto la portata dell'innovazione appena introdotta (27).

Soprattutto la proposta di Gullo fu — comprensibilmente — oggetto di attenzione da parte degli altri costituenti. Certo, essa fu fraintesa da Bozzi, che vi lesse addirittura l'intento di precludere l'entrata in vigore della legge per sei mesi (il che, invero, sarebbe stato anche in evidente contrasto con l'ormai decisa soppressione del *referendum* sospensivo e non era affatto in armonia con le intenzioni del proponente). Fu ben compresa, invece, ma anche criticata, da Clerici, che per un verso vi lesse la singolare idea che la legge si comporterebbe come il vino, migliorando con l'invecchiamento, e per l'altro vi ravvisò — esattamente — un pregiudizio che potremmo dire iperparlamentarista, poiché vi si concepivano le Camere come «infallibili interpreti della volontà del popolo». E duro fu l'intervento di Persico, che vide nella proposta Gullo il tentativo di affossare il *referendum* senza dirlo e reagì proponendo l'eliminazione di qualunque limite temporale.

Contro l'apposizione di qualunque termine, comunque, parlarono Paolo Rossi (per la verità, manifestando più di una perplessità sull'abrogazione popolare delle leggi), Rodi (argomentando con l'impossibilità di stabilire *a priori* un termine perché una legge possa giudicarsi buona o cattiva), Moro (per coerenza con il voto del mattino e con la considerazione che, comunque, il *referendum* era destinato ad un uso eccezionale) e Buffoni (perché la durata stessa delle Camere non avrebbe consentito alcuna certezza sulla loro perdurante capacità di interpretare la volontà popolare); a favore di un termine massimo di vigenza della legge si pronunciarono Condorelli (rilevan-

---

(27) È opportuno rammentare che, nella seduta antimeridiana del 14 ottobre, lo stesso Gullo aveva riconosciuto che l'abrogazione referendaria delle leggi era, di per sé, in perfetta armonia con l'ispirazione democratica della Costituzione, ma si era riservato di pronunciarsi più avanti sull'opportunità di simile previsione (*Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., VIII, pag. 1182).



do che quanto più risalente fosse stata la legge abrogata tanto più drammatica si sarebbe rivelata la lacuna ordinamentale prodotta) e Targetti (con l'esplicita intenzione di contenere i pericoli del *referendum*); a favore di un termine minimo si espressero Fabbri (con l'abile osservazione che l'eliminazione del *referendum* sospensivo era, in sostanza, un atto di fiducia nei confronti del Parlamento e che era in contrasto con questa scelta la concessione della facoltà di abrogare subito una legge che il Parlamento stesso aveva appena votato), Nobile (che paventò la possibilità che dal movimento per l'abrogazione immediata di una certa legge nascesse un nuovo partito), Cortese (che vide nella possibilità di abrogazione immediata il rischio della trasformazione del *referendum* in una «seconda istanza», che avrebbe permesso il tentativo di rivincita di chi era rimasto soccombente in sede parlamentare).

La posta in palio, insomma, era chiara: qualunque termine (minimo o massimo che fosse) avrebbe fortemente limitato le potenzialità del nuovo istituto, che sarebbero state invece esaltate dall'assenza di limiti temporali. Soprattutto la considerazione di Cortese, da questo punto di vista, era lungimirante: anche la sola possibilità di un *referendum* immediato avrebbe creato una nuova variabile dello stesso giuoco parlamentare, che avrebbe potuto proseguire, come in un tempo supplementare, con la partecipazione del corpo elettorale. Forse anche perché convinto da questo rilievo, o per tattica parlamentare, lo stesso Gullo ritirò il proprio emendamento aderendo a quello di Cifaldi.

Non a caso, dunque, quando si trattò di votare, i democristiani (con Moro) proposero l'appello nominale, mentre i socialisti (con Lombardi) chiesero (con successo) lo scrutinio segreto sull'emendamento Cifaldi, evidentemente puntando sul fatto che le perplessità e il disorientamento manifestati in molti interventi fossero condivisi dalla maggioranza dell'Assemblea. La scommessa si rivelò, tuttavia, perdente: con 172 voti contrari e 134 favorevoli l'emendamento Cifaldi venne respinto e l'emendamento Lucifero, a quello subordinato, fu esso pure respinto, con votazione per divisione. Il tentativo di tagliare subito le ali al neonato *referendum* abrogativo era fallito.

Per la verità, i perplessi, i contrari, i confusi, avrebbero avuto ancora un'ultima opportunità per contenere i danni, dando battaglia sull'ultimo (ormai 2°) comma dell'art. 72, che elencava le categorie di leggi sottratte a *referendum*. Stranamente, invece, la discussione su quel comma fu piuttosto rapida e più tecnica che politica, sicché la versione iniziale («In nessun caso è ammesso *referendum* per le leggi tributarie, di approvazione dei bilanci e di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali») fu modificata solo marginalmente. È, questo, un vero «giallo» costituzionale: l'occasione di un'immediata rivincita era ghiotta e bastava un minimo sforzo di fantasia per limitare drasticamente il campo del *referendum*. Nessuno,

però, si mosse, e la navicella del *referendum* giunse in porto traversando acque tranquille.

Dopo due rapidi interventi di Nobili Tito Oro (che ritirò un proprio emendamento soppressivo) e di Persico (che rilevò come un proprio emendamento fosse meramente formale e non avesse bisogno d'illustrazione), prese la parola Bozzi, il quale pose il vero problema tecnico che l'Assemblea doveva affrontare in quel momento. Il 2° comma dell'art. 75 era stato concepito quando ancora era previsto il *referendum* sospensivo: poteva rimanere com'era, una volta che questo era stato cancellato e che i limiti si rivolgevano al solo *referendum* abrogativo? Per Bozzi, in particolare, era assai oscura la ragione della sottrazione al *referendum* delle leggi di approvazione del bilancio, sicché egli propose di eliminarla.

Ai dubbi tecnici di Bozzi, Ruini diede una risposta alquanto *politicienne*: i limiti erano stati pensati sin dall'inizio per entrambe le categorie di *referendum* e non v'era ragione di ridefinirli, perché le relative disposizioni erano «dettate da una certa cautela... Proprio perché siamo favorevoli al *referendum*, abbiamo voluto circondarlo di cautele, perché possa dare buoni risultati». In questo modo, però, l'interrogativo posto da Bozzi restava ancora aperto, perché non si era spiegato se l'abrogazione di una legge affatto particolare come quella di bilancio potesse avere un senso.

Non a caso, poco appresso intervenne anche Perassi ed egli pure rilevò che l'eliminazione del *referendum* sospensivo avrebbe imposto un ripensamento, perché l'abrogazione delle leggi di bilancio e di quelle di autorizzazione alla ratifica era, di per sé, inconcepibile, sicché non vi sarebbe stato bisogno di una loro espressa menzione.

Anche a Perassi, Ruini rispose solo con argomenti soprattutto di buon senso e di opportunità politica: il riferimento a quelle leggi, contestato dal primo, poteva sembrare «un assurdo per una mente rigorosamente giuridica, come è la sua», ma ad altri, meno avvertiti, la sua cancellazione avrebbe potuto apparire il riconoscimento dell'inabrogabilità referendaria delle sole leggi tributarie, consentita invece per tutte le altre, «senza che possa opporsi l'eccezione di inconcepibilità».

Poco prima erano intervenuti anche Nobile, che aveva proposto di sottrarre a *referendum* anche le leggi in materia costituzionale (28), e Piemonte, che propose di votare per divisione il comma, dovendosi distinguere, a suo

---

(28) Dal testo dell'intervento non si comprende se egli intendesse riferirsi alle altre leggi costituzionali, diverse da quelle di revisione, ovvero alle leggi «materialmente» costituzionali.

parere, tra leggi tributarie e di bilancio da un lato e leggi di autorizzazione alla ratifica dall'altro. Le seconde (spiegò appresso lo stesso Piemonte) avrebbero dovuto essere sottoponibili a *referendum*, perché il popolo doveva avere il diritto di «giudicare sopra i trattati internazionali».

Stava per giungere, dunque, il momento della votazione (che, come chiesto da Piemonte, sarebbe stata per divisione del comma). Dominedò preannunciò un voto favorevole al testo originario (anche se, per certi aspetti, come in ordine alla leggi di bilancio, «per motivo politico prima che giuridico») e così fece Lucifero (che si soffermò soprattutto sull'esigenza di sottrarre al voto popolare la politica estera, «legata con tante questioni che si presentano fuori di casa nostra»). Ruini, dal canto suo, osservò che il limite delle leggi di autorizzazione alla ratifica era coerente con la previsione del *referendum* sospensivo. Ora, invece, non si poteva che porre un interrogativo: «come si può abrogare col *referendum* una ratifica già avvenuta?». «Per modificare il corso della politica estera», concludeva Ruini con frase sibillina, aperta a tutte le interpretazioni, tanto filo quanto antireferendarie, «vi saranno altre vie, altre forme».

Subito prima della votazione, però, fu proposto (da Mida, Clerici ed altri) di aggiungere all'elenco delle leggi sottratte a *referendum* quelle di amnistia: come spiegò Mida, l'abrogazione di tali leggi dopo la loro entrata in vigore sarebbe stata impossibile, in quanto «i detenuti sono stati posti in libertà». Di fronte a questa proposta Ruini osservò che quello prospettato da Mida era «uno di quei casi in cui la tesi dell'assurdo, di cui aveva parlato testè l'onorevole Perassi, potrebbe aver peso» e che «del resto se l'amnistia dà luogo ad una legge, non è una legge di tipo comune, cui possa applicarsi il *referendum*. Sarebbe una revoca, non un'abrogazione»: pur non pronunciandosi chiaramente pro o contro, insomma, Ruini suggeriva implicitamente di soprassedere e di considerare che le leggi di amnistia sarebbero state sottratte a *referendum* per ragioni logiche, anche a prescindere da una specifica previsione normativa in tal senso.

Sempre nell'imminenza della votazione, fu proposto l'emendamento di Maria Maddalena Rossi e di altri deputati comunisti, inteso ad inserire il divieto di *referendum* sulle leggi elettorali. Della singolare e nota (epperò in genere mal compresa) vicenda di questo emendamento si dirà, peraltro, al Cap. IV. Qui, tuttavia, si deve ricordare la netta opposizione all'emendamento manifestata da Ruini: «se c'è qualcosa in cui il popolo può manifestare la sua volontà, è proprio il sistema elettorale». Quel che più conta, quella conclusione fu argomentata con parole significative: «non bisogna dimenticare... che il vero sovrano è il popolo, non il Parlamento... la nostra Costituzione deve reagire al punto di vista che si è manifestato anche in alcuni settori di questa Assemblea, che il popolo ha un solo diritto: nomi-

nare una Camera, la quale, quando è nominata, ha tutti i poteri»; il regime parlamentare è un «sistema di «freni e di contrappesi»», ben diverso dal regime assembleare, che va combattuto; «pur dando al Parlamento il dovuto rilievo», occorre «instaurare un regime che chiamerei popolare»; il *referendum* «è principio di democrazia vera, cui non possiamo rinunciare». In quelle parole era sintetizzata, si può ben dire, la sostanza della contrapposizione che aveva attraversato la Costituente, incerta tra il parlamentarismo classico, l'iperparlamentarismo assemblearista, la contaminazione del parlamentarismo con istituti partecipativi sconosciuti alla precedente esperienza istituzionale italiana (29).

Dopo l'intervento di Ruini si procedette al voto e il testo proposto dalla Commissione fu approvato con gli emendamenti sopra ricordati, ai quali si aggiunse, proprio all'ultimo minuto, un emendamento Cevolotto, volto ad inserire il riferimento all'indulto dopo quello alle leggi di amnistia. L'art. 72 risultava, dunque, così formulato:

«Si procede a *referendum* quando cinquecentomila elettori o sette Consigli regionali domandano che sia abrogata una legge.

Non è ammesso *referendum* per le leggi tributarie, di approvazione di bilanci, di concessione di amnistia e indulto, elettorali, e di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali».

Si poteva passare, ora, all'art. 73, relativo all'elettorato attivo, al *quorum* strutturale, al *quorum* deliberativo e alla legge di attuazione del *referendum* (30). La discussione fu breve.

Codacci Pisanelli e Targetti ritirarono i loro emendamenti soppressivi, che erano logicamente collegati alla soppressione del precedente art. 72 e non avevano più senso una volta ch'esso era stato approvato. Anche Nobili Tito Oro ritirò i propri emendamenti (relativi all'elettorato attivo e ai *quo-*

---

(29) Che, come è noto, aveva sperimentato il solo *referendum* locale, previsto dalla legge sulle municipalizzazioni. Si trattava di un'eredità non trascurabile (v. quanto ricorda BASILE, *Il referendum nell'Italia liberale. Dibattiti ed esperienze*, in AA.VV., *Democrazie e referendum*, a cura di M. CACIAGLI e P. V. ULERI, pag. 306 e seg.), certo, ma di ben altro spessore rispetto al modello che si andava a costruire.

(30) Questo il testo del Progetto di Costituzione:

«Hanno diritto di partecipare al *referendum* tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La proposta soggetta a *referendum* è approvata se hanno partecipato alla votazione i due quinti degli aventi diritto e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di attuazione del *referendum*».

rum). Colitto propose un emendamento meramente tecnico (31). Paolo Rossi ed altri proposero di elevare il *quorum* strutturale a tre quinti, osservando che in caso contrario una legge avrebbe potuto essere abrogata con una minima partecipazione popolare e che «se i partiti sapranno che una legge non può essere rovesciata senza la partecipazione alle urne di almeno il 60 per cento degli elettori iscritti, sarà più difficile che essi ricorrano alla consultazione popolare senza avere una fondata speranza di riuscire».

Ruini osservò, quanto all'emendamento Colitto, che se ne sarebbe tenuto conto in sede di revisione finale, mentre manifestò accordo con Rossi quanto alla necessità di aumentare il *quorum* partecipativo. Anche Perassi condivise tale necessità, ma propose di stabilire il *quorum* della maggioranza degli aventi diritto, correggendo in tal senso (con il consenso di Rossi) la proposta della Commissione.

I primi due commi furono, così, immediatamente approvati. Prima di passare alla votazione del terzo, però, Ruini tenne a precisare che «L'espressione "modalità di attuazione del referendum" va intesa in senso lato»; che «sarà necessario fare una legge generale sul referendum che dovrà risolvere molti casi» (primo fra tutti quello del *dies a quo* dell'effetto abrogativo, che Ruini riteneva possibile dilazionare); che quella legge «avrà, desidero affermarlo ad interpretazione del nostro pensiero, tutta la necessaria larghezza» (32). E fu con queste precisazioni che l'art. 73 fu subito approvato.

La vicenda della disciplina del referendum abrogativo non si era, tuttavia, così conclusa. A parte la questione della scomparsa delle leggi elettorali, sulla quale si tornerà appresso, deve essere segnalato il passaggio dell'iniziativa referendaria da sette a cinque Consigli regionali (33). Come è stato esattamente osservato (34), nella versione finale del testo coordinato, il Comitato di redazione tenne conto di quanto era avvenuto nella seduta del 3 dicembre 1947, quando, accogliendo un emendamento Perassi, l'Assemblea ridusse da sette a cinque il numero dei Consigli regionali necessari per richiedere il referendum costituzionale di cui all'art. 138. Conformemente al compito che gli era stato affidato — che comprendeva anche l'eliminazione del-

---

(31) Sostituire, cioè, al 1° comma, le parole «chiamati ad» con le parole «aventi diritto di».

(32) Questa interpretazione è ribadita anche in RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, pag. 31.

(33) Su questa vicenda v., da ultimo, LUCIANI, *Il testo della Costituzione*, in AA. VV., *Alle origini della Costituzione*, a cura di S. RODOTÀ, pag. 123 e seg.

(34) Da SALAMONE, *La parola smarrita: il testo dell'art. 75 della Costituzione (Bibliotheca*, n. 1/1990, 21).

le contraddizioni logiche fra disposizione e disposizione — il Comitato rese omogenee le due previsioni, ritenendo evidentemente assurdo che l'iniziativa dei Consigli regionali fosse più agevole per il *referendum* costituzionale e più gravosa per quello abrogativo. La prova di questo nesso di causalità, del resto, può essere rivenuta in ciò che la prima versione del testo coordinato (forse anteriore al 3 dicembre) reca ancora l'originario numero di sette (35).

2.5. *Sovranità popolare, partiti, referendum.* — L'apertura dei costituenti nei confronti del *referendum*, sia perché vi fu, sia perché non fu affatto illimitata, risulta perfettamente coerente con la loro concezione della sovranità, imputata, sì, al popolo, ma pur sempre delimitata e condizionata dalla Costituzione, nel contesto di un'impostazione consapevolmente antigiacobina del rapporto tra popolo e potere, nella quale il principio rappresentativo assumeva (pur nella consapevolezza delle sue insufficienze) una posizione di centralità (1).

In questa impostazione, indubbiamente, i partiti occupavano una posizione di assoluto rilievo, in quanto ad essi veniva ascritta la funzione di generare (nel Parlamento) l'unità del popolo pur nella molteplicità delle sue articolazioni (2). È corretta, pertanto, la tradizionale ricostruzione della democrazia concepita dai costituenti come democrazia di partiti, poiché proprio nei partiti essi avevano individuato il canale di immissione della società nella sfera della statualità.

È eccessivo, però, leggere l'intera vicenda della discussione alla Costituente sulla forma di governo solo nella chiave della diffidenza per l'esercizio «diretto» della sovranità da parte del popolo (3), della «avarizia» dei

---

(35) Così ancora SALAMONE, cit. alla nota prec.

(1) Per questo i costituenti intesero «ridurre al massimo la contrapposizione tra l'elemento plebiscitario... e gli istituti di democrazia rappresentativa» (così BARBERA, MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, pag. 17). Del resto, pesava, sulle loro scelte, anche l'ipoteca della storia. Come è noto, l'opzione a favore di una democrazia parlamentare (e di partiti) era favorita anche dalla necessità di rinsaldare, dopo il fascismo, gli elementi di pluralismo presenti nella società, che avrebbero trovato proprio nel Parlamento la sede di un aperto confronto (da ultimo, in questo senso, T. E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, pag. 74, cors. nell'orig.).

(2) In questo senso, da ultimo, FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano*, spec. pag. 94 e segg.

(3) Così, in particolare, PANUNZIO, *Esperienze e prospettive del referendum abrogativo*, in AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, pag. 66 e seg.; VOLPI, in *Digesto delle discipline pubbli-*

costituenti sul terreno della partecipazione popolare (4), del «sospetto» (5), della «paura» (6), del pregiudizio secondo il quale l'esercizio del potere da parte dei rappresentanti è in genere buono e solo in casi marginali può essere criticato (7), della totalizzante condivisione del principio rappresentativo (8). Se questa lettura fosse corretta, l'esito del confronto sarebbe stato ben diverso, poiché sarebbe stato agevole, per i costituenti, richiamare l'antico brocardo *eius est abrogare cuius est condere* (9) o conformarsi ai model-

---

stiche, voce *Referendum nel diritto costituzionale*, XII, pag. 509; ROLLA, *Manuale di diritto pubblico*, pag. 241; BARILE, CHELI, GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, pag. 288 e seg.; PINARDI, *Corte costituzionale e referendum sulla caccia: una questione ancora aperta?* (*Giur. cost.*, 1987, I, 297); ID., *Giudizio di ammissibilità e razionalità delle richieste di referendum* (*Dir. soc.*, 1988, 615); RIDOLA, *Brevi note sul rapporto fra referendum e parlamentarismo alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, pag. 222; GEMMA, *Referendum, leggi elettorali, leggi costituzionalmente necessarie: un (sempre valido) no della Corte* (*Giur. cost.*, 1997, 211) (ma con maggiore considerazione anche delle «aperture» dei costituenti); SAIZ ARNAIZ, *El referéndum derogatorio en el ordenamiento italiano: entre las (incompletas) previsiones normativas y la (creativa) jurisprudencia constitucional* (*Rev. esp. der. const.*, n. 36, 1992, 193, nota 3); FEOLA, *Il referendum nel sistema politico italiano*, pag. 10; BARBERA, MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, pag. 25, nota 29. In realtà, se proprio di diffidenza si volesse parlare, si dovrebbe dire che i costituenti italiani, in primo luogo, si sono preoccupati di evitare possibili inconvenienti pratici (v. anche BASTIANINI, *Profili per una ricostruzione normativa dell'ammissibilità del referendum* (*Studi senesi*, 1984, 189)); in secondo luogo, che, come quelli francesi (ma a ben più forte ragione), «se sont méfiés de leur propre audace» (CONAC, *Le référendum en France: quel avenir? Rapport introductif*, in AA.VV., *Le référendum. Quel avenir?* pag. 15). Vera audacia, infatti, vi fu.

(4) Così BERTI, *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*, 4<sup>a</sup> ed., pag. 159.

(5) CHIOLA, *I nodi del referendum «parziale»*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, II, pag. 151.

(6) CLARIZIA, *Evoluzione dell'istituto referendario e ammissibilità dei quesiti*, in AA.VV., *Il referendum tra limiti impliciti, problemi civilistici e comunitari: il «caso» della caccia*, pag. 294.

(7) V., ad es., ZUCCONI, *Intervento al Forum di Mondoperaio*, n. 7/8 del 1978, su *Referendum e sistema dei partiti*, pag. 6.

(8) È quanto accade, ad es., in FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano, passim*. In senso contrario, BETTINELLI, *Referendum abrogativo e riserva di sovranità* (*Pol. dir.*, 1975, 311 e segg.), pur rimproverando ai costituenti «tiepidezza» (cfr. *Metamorfosi di un referendum in Sardegna* (*Le Regioni*, 1979, 1272) e «tentennamenti e contraddizioni» (v. ancora lo scritto precedentemente citato, 311) nei confronti del referendum; T. E. FROSINI, *Sovranità popolare e democrazia diretta alla Costituente* (*Dem. dir.*, n. 4/1994-1/1995, 301).

(9) Che, una volta che si era esclusa la possibilità di una legislazione popolare «diretta», avrebbe comportato la sottrazione al corpo elettorale anche della facoltà di abrogare, visto che l'abrogazione altro non è che «un aspetto dell'attività normativa» (SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, pag. 52).

La tesi (appoggiata proprio sul brocardo richiamato nel testo) che «competente all'abrogazione di una norma giuridica è quell'organo cui spetterebbe attualmente di emanar-

li che allora si stavano affermando nell'Europa del secondo dopoguerra, a partire da quello della Quarta Repubblica francese (10) e da quello iper-rappresentativo del *Grundgesetz* (11). E invece, come ricordò poi Ruini, «il referendum trovò un'atmosfera favorevole nella nostra Costituente» e la Costituzione italiana alla fine sarebbe stata, fra quelle europee dell'immediato dopoguerra, «quella che... [avrebbe dato] maggiore rilevanza all'istituto» (12).

Se il referendum (addirittura ad iniziativa dal basso e addirittura nazionale!) (13) è sopravvissuto, conquistando anche il terreno della legislazione, ancorché nella forma (in astratto) «minore» della decisione abrogativa, non è certo perché i costituenti fossero in qualche modo costretti a cedere alla spinta partecipazionista, che allora non era emersa in alcun modo, né perché vi fossero esperienze straniere in qualche modo esemplari, da valere quali modelli (14). Nemmeno si può trovare la spiegazione nel fatto che a favore del referendum lavorarono uomini di pur grande valore come Mortati, Perassi o Einaudi (15), perché l'opzione referendaria era così straordinaria-

---

la» è sostenuta anche da DONATI, *Abrogazione della legge*, estr. dal *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di L. ROSSI e S. ROMANO, ora in *Scritti di diritto pubblico*, II, pag. 8.

(10) Essa pure fondata su una democrazia di partiti e che, non a caso, verrà sostituita da un nuovo assetto costituzionale nel quale il referendum sarà pensato proprio in funzione antipartitica (su questa ispirazione della Quinta Repubblica, cfr., nella dottrina italiana, MURGIA, *Referendum e sistema rappresentativo in Francia*, pag. 78 e segg.).

(11) A proposito di quest'ultimo, di recente è stata messa in luce la sua curiosa contraddizione non solo con le Costituzioni dei «nuovi» *Bundesländer*, ma anche con quelle di alcuni Länder appartenenti sin dall'inizio alla Repubblica federale tedesca, come l'Assia (HÄBERLE, in *Enc. giur.*, voce *Potere costituente (teoria generale)*, IX di aggiornamento, pag. 21). La dottrina tedesca si chiede, poi, se una revisione del *Grundgesetz* che introducesse forme di partecipazione popolare alla legislazione sarebbe legittima alla luce dell'art. 79, par. 3, *G.G.*, che, come è noto, impone alla legge di revisione il rispetto del nucleo duro dei principi fondamentali dello stesso *Grundgesetz*. Per una risposta positiva, RUDOLF, *Réferendum et fédéralisme allemand*, in AA.VV., *Réferendum et démocratie*, a cura di H. ROUSSILLON, pag. 173.

(12) RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, rispettivamente pag. 7 e 17.

(13) Il che, per l'uno o per l'altro aspetto, trovava ben pochi precedenti nel diritto costituzionale comparato.

(14) Quando, dunque, si scrive che i costituenti «dovendolo introdurre» (il referendum) «cercarono di limitarne il più possibile l'uso» (così A. CHIMENTI, *Il referendum orfano del proporzionale (Il Riformista*, 11 maggio 2004, cors. ns.)), non si colgono, a mio avviso, le vere condizioni nelle quali la scelta costituzionale fu compiuta, poiché non pesava su di essa alcun fattore di doverosità.

(15) Come ritengono PANUNZIO, *Esperienze e prospettive del referendum abrogativo*, in AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, pag. 68, e TACCHI, *La partitocrazia contro il referendum o il*



mente innovatrice che non poteva certo passare inosservata e — per quanto autorevolmente sostenuta — non avrebbe resistito ad un'azione demolitoria veramente convinta.

In realtà, quell'opzione era sostenuta da un settore significativo dell'Assemblea (in particolare da una buona parte dello schieramento cattolico) e aveva dalla sua anche la grande forza evocativa della recentissima memoria del *referendum* istituzionale, che rendeva impraticabile la contestazione radicale degli istituti di partecipazione popolare (se un *referendum* era stato all'origine del nuovo ordine costituzionale, come espungere del tutto il *referendum* dal suo orizzonte futuro?) (16). L'introduzione del *referendum* abrogativo nella Costituzione è dunque un *fatto politico* e un *dato normativo* di eccezionale novità e rilevanza, che paradossalmente viene sottovalutato, se non ignorato, da chi, come si è visto, si limita a constatare (ed eventualmente stigmatizzare) l'avarizia, la prudenza, la diffidenza dei costituenti.

È evidente che, nell'analisi della discussione alla Costituente (e nel giudizio su di essa), si è sovente verificata una distorsione di prospettiva, determinata dall'opera di progressiva «potatura» o «amputazione» delle proposte mortatiane (17), ma, per comprendere appieno il senso delle scelte dei costituenti, questa prospettiva ormai consolidata (e in sé anche corretta, è chiaro, nella parte in cui constata un fatto inequivocabile come quello della riduzione delle ambizioni iniziali di uno dei costituenti) avrebbe dovuto essere affiancata da quella, esattamente rovesciata, che muove non da quel che *non si è fatto*, ma da quel che *si è fatto*, in totale assenza, è bene ripetere, di spinte esterne in favore della democrazia partecipativa (18) e — soprattutto — di esperienze costituzionali (avvertite come) vicine nelle quali l'iniziativa dal basso fosse un tratto caratterizzante degli istituti partecipativi (visto che gli Stati Uniti e la Svizzera erano modelli troppo distanti e che l'opposta espe-

---

*referendum contro la partitocrazia?* pag. 14 (che, peraltro, riconosce i meriti di tutti i costituenti, al di là del ridimensionamento dell'originario disegno mortatiano).

(16) Uno spunto in questo senso era già in RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, pag. 7. Di recente, G. M. SALERNO, *Il referendum*, pag. 26.

(17) Il tema della progressiva «amputazione» è già nell'intervento di Ruini alla seduta della Costituente del 16 ottobre 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., pag. 1268; v. anche RUINI, cit. alla nota prec., pag. 11.

(18) Anche chi scrive aveva a suo tempo posto l'accento sulla cautela dei costituenti, lasciando eccessivamente sullo sfondo l'originalità delle loro scelte (cfr. LUCIANI, *Legge e referendum abrogativo nel sistema istituzionale italiano: brevi cenni introduttivi* (*Riv. giur. lav. prev. soc.*, 1994, I, 11 e seg.); ID., *Il referendum impossibile* (*Quad. cost.*, 1991, 515)).

rienza francese era quella dell'interrogazione del popolo «dall'alto» (19).

Se si guardano le cose da questo diverso punto di vista, le scelte dei costituenti assumono tutt'altra coloritura, rivelando prudenza, sì, ma anche piena consapevolezza della necessaria complessità delle regole costituzionali di distribuzione del potere in un sistema di democrazia matura (20). Di questo gran parte della dottrina più recente non si mostra affatto avvertita, acquietandosi nella *lamentatio* sulla pretesa timidezza dei costituenti e sulla loro presunta aversità nei confronti della democrazia partecipativa. Eppure, già Vezio Crisafulli aveva colto la straordinaria novità che si celava sotto l'introduzione degli istituti di democrazia partecipativa previsti dalla Costituzione, a partire dal *referendum* abrogativo. Non per nulla, già cinquant'anni or sono egli aveva compreso che la Costituzione repubblicana si differenziava dallo Statuto albertino anche e forse *soprattutto* perché la Costituzione riconosce ai cittadini «poteri di iniziativa e di direzione diretta (*referendum* abrogativo e *referendum* costituzionale; iniziativa legislativa; *referendum* consultivo in materia di ordinamento degli enti locali)» (21). Per Crisafulli, anzi, «l'accoglimento in sede di diritto positivo del principio della sovranità popolare *non può non riflettersi* anche su taluni problemi connessi tra l'altro alle istituzioni rappresentative, che vengono infatti ad essere integrate e corrette da istituti di democrazia diretta» (22): il *referendum*, così, era correttamente assunto come un elemento qualificante del (sotto)modello rappresentativo-partecipativo che i costituenti ci avevano consegnato.

Certo, alla Costituente non furono soltanto considerazioni d'ordine teorico sulla limitazione del potere a guidare le scelte delle varie forze politiche, ma fu anche (se non soprattutto) la reciproca diffidenza, un volta che si era constatata la grande distanza che le separava, nonostante la comune matrice antifascista. Resta il fatto, però, che, quali che ne fossero i motivi, le scelte dei costituenti furono meno casuali di quanto sovente non si cre-

---

(19) Sulla diversità dei due modelli (a commento della prospettiva già adottata da Butler e Ranney), L. VOLPE, *Potere diretto e potere rappresentativo*, spec. pag. 203 e segg.

(20) Non è un caso che chi ha saputo cogliere appieno le potenzialità insite nel disegno costituzionale dia una lettura ben diversa da quella offerta dalla stragrande maggioranza dei costituzionalisti italiani (cfr. PANNELLA, *Il referendum della Costituzione e di questi 50 anni*, in AA.VV., *Referendum e legalità. «Tornare alla Costituzione»*, pag. 69).

(21) CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, in AA.VV., *Scritti Orlando*, ora in *Stato. Popolo. Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, pag. 92. Tra i pochissimi a seguire questa impostazione, parlando espressamente di «audacia» dei costituenti, ELIA, *Intervento*, in AA.VV., *Referendum*, a cura di M. LUCIANI e M. VOLPI, pag. 194.

(22) *Ivi*, pag. 93.

da (23) e di grande modernità, soprattutto se raffrontate a quelle che, nello stesso torno di tempo, si andavano compiendo in altri importanti Paesi europei.

Un punto essenziale, in particolare, va messo adeguatamente in luce. Il *referendum* previsto dai costituenti all'art. 75, ancorché solo abrogativo (e quali che siano le conseguenze della sua mera abrogatività), incide comunque nella sfera della normazione *primaria*: è anzi uno strumento di quella stessa normazione (24). Esso, pertanto, si colloca (ancorché con prerogative e limiti peculiari) allo stesso livello della legislazione parlamentare, in un certo senso (pur senza contraddire l'art. 70) rompendo il tradizionale monopolio delle Camere sulla legge. Il *referendum* è la fonte che più di altre si svincola da quel monopolio, visto che i decreti legge, se intendono riuscire a produrre diritto stabile (25), sono subordinati alla conversione nella legge parlamentare, mentre i decreti legislativi alla legge parlamentare sono subordinati addirittura *quoad legitimationem*.

Questa rottura del monopolio parlamentare della legge non può e non deve essere sottovalutata. Il peculiare rapporto tra legge e Parlamento costituisce il tratto caratteristico più evidente delle forme di governo fondate sul principio rappresentativo-parlamentare. In esse la legge è intesa come autentica espressione della *volonté générale* e proprio in quanto tale è collocata in posizione sovraordinata a qualunque altra fonte: la sovraordinazione dell'organo concepito come portatore della volontà generale si traduce coerentemente nella sovraordinazione della fonte che ne è il prodotto (26). La rottura del monopolio, pertanto, implica il riconoscimento che la *volonté générale*

(23) Nel senso che l'opzione in favore del solo *referendum* abrogativo fu casuale e frutto solo di una serie di esclusioni rispetto all'originario disegno mortatiano, PIZZORUSSO, *Anomalie e incongruenze della normativa costituzionale ed ordinaria in tema di referendum abrogativo*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, pag. 118; BALDASSARRE, *Referendum e legislazione*, in AA.VV., *Referendum*, a cura di M. LUCIANI e M. VOLPI, pag. 41; L. VOLPE, *Potere diretto e potere rappresentativo*, pag. 216. Nella dottrina straniera, GIUDICELLI, *La Cour constitutionnelle italienne et le référendum abrogatif*, pag. 2 e segg.

(24) Torneremo su tali questioni al Cap. VI.

(25) È ben noto che solo dopo lunghi anni di indifferenza anche la Corte costituzionale ha finalmente offerto la lettura corretta dell'imperativo di provvisorietà del decreto legge, sancito dall'art. 77 Cost., con la sent. n. 360 del 1996.

(26) CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État, spécialement d'après les données fournies par le Droit constitutionnel français*, I, pag. 346 («la loi se présente comme la manifestation de la volonté la plus haute dans l'État... Grâce à la séparation des pouvoirs, le caractère statutaire de la loi n'est plus seulement la conséquence d'une distinction théorique et artificielle... mais correspond à une supériorité réellement inhérente à la loi et

*rale* può essere manifestata anche senza l'intermediazione della (e la strutturazione consentita dalla) rappresentanza e che può esserlo in qualunque momento, pur al di là di quei *grands jours* (27) nei quali la volontà popolare si presenta come volontà costituente (28). Si nega, così, uno dei postulati essenziali delle dottrine parlamentaristiche più estreme, per le quali una volontà generale (o nazionale, o popolare) non può nemmeno concepirsi senza il passaggio attraverso il filtro della rappresentanza. La presenza di un *referendum* legislativo, insomma, indica di per sé il rigetto di quelle dottrine e l'accettazione di un'idea ben diversa di democrazia. Da questo punto di vista, la lettura della vicenda costituente si presta ad essere esattamente speculare rispetto a quella, abbastanza diffusa, che ravvisa nella sottolineatura della funzione normativa del *referendum* l'intento della sua neutralizzazione e del suo allontanamento dalla forma di governo (29).

L'opzione fondamentale in favore del parlamentarismo e, in particolare, della forma di governo parlamentare, in conclusione, non aveva impedito ai costituenti di comprendere l'inadeguatezza del modello tradizionale di parlamentarismo nei confronti di una condizione politico-sociale profondamente diversa da quella nella quale il modello stesso era stato elaborato. La valorizzazione dell'attività politica compiuta tramite i partiti si può leggere esattamente in questa chiave, così come in questa chiave si può leggere anche l'introduzione di strumenti specificamente partecipativi come il *referendum*. I costituenti, insomma, accolsero pienamente quel sottomodello rappresentativo-partecipativo che, come abbiamo visto in apertura, appare ancora oggi come la soluzione migliore per la conciliazione delle esigenze di governo delle società complesse e di quelle di mantenimento delle capacità operazionali del principio democratico. Parlamentarismo, dunque, ma con il «cor-

---

déoulant de ce qu'elle est l'œuvre d'une autorité qui domine et régit toutes les autres autorités étatiques»); ID., *La loi, expression de la volonté générale*, pag. 26 e *passim*. V. anche, nel contesto dell'analisi di compatibilità tra la teoria gradualista delle fonti e la realtà del diritto positivo francese, ID., *La teoria gradualistica del diritto. Confronto con le idee e le istituzioni del diritto positivo francese*, trad. it. di A. Chimenti, spec. pag. 42 e segg., 79 e segg.

(27) Per riprendere l'espressione di CARRÉ DE MALBERG, cit. alla nota prec., t. II, pag. 538.

(28) Certo, i costituenti immaginarono che il *referendum* fosse destinato ad un «impiego del tutto eccezionale» (così CHIAPPETTI, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, pag. 32 e segg., ma il rilievo è comune). L'eccezionalità cui essi pensavano, però, come si dice altrove nel testo, era semplice rarità, senza alcuna necessaria connessione con l'esercizio del potere costituente (o di revisione costituzionale), al quale la manifestazione «diretta» della volontà popolare veniva normalmente confinata.

(29) V., tra i molti, L. VOLPE, *Potere diretto e potere rappresentativo*, pag. 394.

rettivo» di una non esile trama di istituti partecipativi (30).

Questa opzione, si badi, non era implicata dal riconoscimento non formale della sovranità popolare, operato dall'art. 1 della Costituzione. Come aveva osservato già Carlo Esposito, con argomentazioni (ormai notissime e già ricordate, qui, al precedente capitolo) che troveranno l'adesione di tutti i primi commentatori della Costituzione che ebbero modo di occuparsi del tema della sovranità (31), « il contenuto della democrazia non è che il popolo costituisca la parte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere.... Non già che abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l'esercizio della sovranità (che praticamente è tutto)» (32). In questo modo si delineava il quadro di una democrazia che non si acquietava nella dele-

(30) La dottrina più avvertita è ben consapevole di questa ispirazione (sostanzialmente kelseniana, per vero) della nostra Costituzione (cfr., ad es., DI GIOVINE, *Referendum e sistema rappresentativo: una difficile convivenza* (*Foro it.*, 1979, I, 150 e segg.), ora in *Democrazia diretta e sistema politico*, pag. 7).

(31) Come rilevava esattamente già CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, in AA.VV., *Scritti Orlando*, ora in *Stato. Popolo. Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, pag. 108, «l'art. 1 non indica nel suo secondo comma il popolo come fonte di instaurazione dell'ordinamento statale: non si riferisce alla fonte storica o ideale del potere, ma bensì alla effettiva titolarità e all'effettivo esercizio del potere medesimo. Non dice, infatti, che la sovranità *emana* dal popolo, ma che *appartiene* al popolo, «che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione» come un potere costituito, dunque, e non già come un potere costituente o comunque preesistente all'ordinamento positivo». V. anche TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in AA.VV., *Studi De Francesco*, II, pag. 4: il semplice fatto che l'art. 1 Cost. si sia preoccupato di precisare che il popolo «esercita» la sovranità «nelle forme e nei limiti della Costituzione» sta a significare che quella sovranità è attribuita *quoad titulum* e non solo *quoad exercitium*. Nello stesso senso, in anni a noi più vicini, BASSO, *Il principe senza scettro*, pag. 164; CAPURSO, *I poteri di democrazia diretta*, in *Studi economico-giuridici della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari*, pag. 451, 479; ID., *I limiti della sovranità negli ordinamenti democratici*, pag. 71; CUOCOLO, *Note introduttive sul referendum*, in AA.VV., *Studi ventennale*, pag. 165; BASTIANINI, *Profili per una ricostruzione normativa dell'ammissibilità del referendum* (*Studi senesi*, 1984, 183 e seg.); PALADIN, *Diritto costituzionale*, 2<sup>a</sup> ed., pag. 265 («il popolo stesso non è solo la fonte ideale o l'astratto titolare del potere sovrano, ma dispone — o dovrebbe disporre — dell'esercizio di esso sia pure nei modi consentiti dalle forme di Stato e di governo dello Stato, che vengono configurate nel seguito della Carta costituzionale»).

Tutto questo non significa perdere di vista il fatto che il modello rappresentativo-partecipativo è — come si è ripetutamente osservato — un *sottomodello*: è evidente che rappresentanza e istituti partecipativi sono compresenti e concorrono a definire la forma di governo scelta dai costituenti (così CARIOLA, *Il potere referendario in una democrazia incompiuta*, in AA.VV., *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, a cura di R. BIN, pag. 61), ma non è meno evidente (e questo non sembra essere colto dallo stesso Cariola) che quella forma di governo è una semplice sottospecie di quella rappresentativa.

(32) C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, ora in *La Costituzione italiana. Saggi*, pag. 10.

ga, ma reclamava l'apprestamento di istituti idonei a consentire la traduzione della volontà popolare in decisioni pubbliche (33). Non per questo, però, si implicava necessariamente l'introduzione di istituti partecipativi quali il *referendum* e l'iniziativa popolare: lo stesso Esposito attribuiva al *referendum* popolare solo un «valore collaterale» (34) e vedeva nei partiti il più efficace strumento di esercizio della sovranità popolare (35).

Nondimeno, per quanto possa essere corretto dire che la concezione sostanziale della sovranità popolare positivizzata nell'art. 1, che aveva «reso presente» (36) il popolo in Costituzione, non implicasse necessariamente l'opzione a favore del *referendum*, non è possibile negare che introducendo quell'istituto i costituenti si erano mostrati coerenti con l'impegno di offrire alla sovranità popolare una qualche sostanza, al di là dell'onore (di per sé «vuoto») del conferimento formale.

Certo, non fu un caso che all'opera di potatura sopravvivesse il solo *referendum* abrogativo. Esso si presentava come quello maggiormente in armonia con la scelta di fondo in favore di una «democrazia di partiti». E proprio in quanto meramente abrogativo doveva innestarsi su di un testo già approvato dal Parlamento, frutto di una decisione delle istituzioni rappresentative e — in genere — della mediazione parlamentare. La votazione referendaria seguiva dunque la volizione legislativa, rispetto alla quale poteva giocare solo «di rimessa» (37). Inoltre, la sua portata meramente abro-

(33) Già Ruini, nella Relazione al Progetto di Costituzione, presentato alla presidenza dell'Assemblea il 6 febbraio 1947, aveva affermato che «spetta ai cittadini di partecipare attivamente alla gestione della cosa pubblica, rendendo effettiva e piena la sovranità popolare» (v. pag. 5 della Relazione).

(34) C. ESPOSITO, cit. alla penultima nota, pag. 7.

(35) Nel saggio su *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, pag. 219, Esposito scriveva: «la determinazione positiva che i partiti sono strumento per la partecipazione democratica del popolo alla vita politica (e che perciò a questo popolo spetta il potere)...» (cors. ns.), con ciò facendo chiaramente intendere quanto centrale fosse il ruolo ch'egli assegnava a quelle formazioni sociali.

(36) M. ESPOSITO, *Profili costituzionali dell'autonomia privata*, pag. 119.

(37) Si consenta di rinviare, sul punto, a LUCIANI, *Legge e referendum abrogativo nel sistema istituzionale italiano: brevi cenni introduttivi* (*Riv. giur. lav. prev. soc.*, 1994, I, 11 e seg. dell'estr.); ID., *Referendum e forma di governo*, in *Ass. studi e ric. parl., Quaderno n. 7, Seminario 1996*, pag. 102. Nello stesso senso, più di recente, GIORGIS, *Brevi note sulle condizioni di ammissibilità dei referendum parziali*, in AA.VV., *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, a cura di R. BIN, pag. 107; ID., *Alcune riflessioni sul possibile oggetto dei referendum parziali: disposizioni, norme esplicite, norme implicite?* in AA.VV., *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, a cura di F. MODUGNO e G. ZAGREBELSKY, pag. 120.

Vero quanto si dice nel testo, è un paradosso che, quando ancora non era stata compiuta la scelta in favore del solo *referendum* abrogativo e il Progetto di Costituzione era ancora ricco di una

gativa lo faceva sembrare meno pericoloso di altre forme di decisione popolare: eliminare norme vigenti, infatti, appariva meno «invasivo» delle prerogative parlamentari che non produrre norme nuove (38).

Proprio la sua abrogatività, tuttavia, caricava il *referendum* di una valenza in qualche modo oppositiva (39), poiché la pronuncia popolare era destinata a contrapporre volontà parlamentare e volontà popolare, agendo il *referendum* come *contrarius actus* rispetto alla legge (40). Di questa naturale oppositività del *referendum* abrogativo, tuttavia, si deve avere il giusto concetto, onde evitare equivoci (41).

varia tipologia di consultazioni popolari, Ruini, nella Relazione che lo accompagnava, abbia scritto che «anche il *referendum* si inserisce nell'attività legislativa del Parlamento» e che «il fulcro concreto dell'organizzazione costituzionale è qui, nel Parlamento» (v. pag. 9 della Relazione).

(38) Analogamente, A. CHIMENTI, *Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, pag. 18 e seg.; BARBERA, MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, pag. 19. Per la verità, ad avviso di RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, pag. 33, il *referendum* abrogativo sarebbe sopravvissuto in quanto si confidava nella sua «maggiore eccezionalità». Sull'intenzione dei costituenti di contenere l'impatto del *referendum* sulla forma di governo, MEZZANOTTE, NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia (Dem. dir., 1981, 52)* (che imputano proprio a questo la scelta a favore del solo *referendum* abrogativo: *ivi*, 55).

(39) In questo senso, pur con accenti alquanto diversi, ROLLA, *Primi cenni sulla funzione e sulla natura giuridica dei promotori del referendum abrogativo*, in AA.VV., *Problemi costituzionali relativi alla legge istitutiva del referendum*, pag. 52; LUCIANI, *Legge e referendum abrogativo nel sistema istituzionale italiano: brevi cenni introduttivi (Riv. giur. lav. prev. soc., 1994, I, 12 e seg.)*; *Punti fermi sul referendum* (senza A.) (*Pol. dir.*, 1977, 348); ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni (Quad. cost., 1981, 11)*; PIZZORUSSO, *Anomalie e incongruenze della normativa costituzionale ed ordinaria in tema di referendum abrogativo*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, pag. 119; CHELLI, *Intervento conclusivo*, *ivi*, pag. 304; BALDINI, *L'intento dei promotori nel referendum abrogativo*, pag. 16 e segg.; G. PASQUINO, in *Enc. it. Sc. soc.*, voce *Referendum*, VII, pag. 290; CUOCOLO, *Principi di diritto costituzionale*, pag. 179 e seg.; PERTICI, *Le decisioni della Corte costituzionale in ordine all'ammissibilità dei referendum aventi ad oggetto le leggi elettorali*, in PIZZORUSSO, ROMBOLI, ROSSI, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, pag. 402. Una dimensione oppositiva del *referendum* era implicata, in qualche modo, anche dall'opinione, sostenuta in particolare, da BASSO, *Il principe senza scettro*, pag. 71, 82, che il *referendum* valesse da appello al popolo contro una decisione della maggioranza parlamentare. L'introduzione di un sistema maggioritario ha reso il *referendum* abrogativo «oppositivo» anche in un altro senso: in quanto l'ha qualificato come uno strumento utilizzabile dall'opposizione contro la dominante maggioranza parlamentare (così, ad es., VASSALLO, *Il referendum e i paradossi del quorum*, (*Il Mulino*, 2003, 1045)).

(40) Così NANIA, *Il giudizio di ammissibilità del referendum tra «eccezionalità» e «normalità» dei circuiti di democrazia diretta*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, pag. 211.

(41) Nei quali incorre, a mio avviso, chi (come RODOTÀ, *Ordine pubblico e referendum nella dinamica del sistema politico*, in AA.VV., *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, pag. 8; DE MARCO, *Introduzione allo studio del diritto pubblico*, pag. 249) non opera i necessari *distinguo* e non considera che — come già segnalato al Cap. I — l'antagonismo di principio tra *referendum* e sistema rappresentativo risulta indimostrato.

È certo da escludere che — come ebbe invece a dire Lucifredi nel suo intervento alla seduta della Camera del 28 novembre 1950 — (42) il *referendum* abrogativo comporti un contrasto o — come opinò Ferrari — addirittura un «urto» (43) tra il «popolo promotore» e il Parlamento. Una corretta lettura del modello rappresentativo-referendario non consente una simile contrapposizione. Né questa, certamente, era l'intenzione dei costituenti, che anzi avevano consapevolmente optato per il tipo di *referendum* che pareva loro meno rischioso per gli equilibri del regime rappresentativo, del quale si poneva come il necessario correttivo (44). Solo avendo una concezione mitica e astratta della democrazia, del resto, si può sostenere una posizione diversa da quella: il *referendum* è un elemento della tessitura pluralistica della democrazia (45) e costituisce uno strumento del confronto tra le varie forze politiche e sociali. Non c'è un «compatto» Parlamento da contrapporre ad un «compatto» popolo (46), ma c'è un confronto tra soggetti politici (e sociali), che è destinato a trovare la propria soluzione nel voto referendario. Per questo non si può sostenere che il solo fatto della presentazione di molte richieste referendarie sia per ciò solo indice di una «crisi» tra «sfera della libertà» e «sfera dell'autorità» (47). Più semplicemente, quelle richieste — anche quando sono numerose — possono esprimere la naturale dialettica tra le due sfere e tra le componenti interne a ciascuna di esse, senza necessariamente sottintendere traumi o rotture drammatiche (sicché simili effetti di rottura potranno determinarsi solo quando, in concreto, per le condizioni politiche date, una

(42) Si può leggere in *Il referendum abrogativo in Italia. Le norme, le sentenze, le proposte di modifica*, a cura della Camera dei deputati, pag. 127.

(43) G. FERRARI, *È costituzionale la legge sul referendum?* (*Settanta*, 1971, n. 19, 5). Questa prospettiva più radicale sembra condivisa anche da SORRENTINO, *L'equilibrio istituzionale fra i poteri e la sua garanzia giurisdizionale*, in AA.VV., *L'equilibrio tra i poteri nei moderni ordinamenti costituzionali*, a cura di L. LUATTI, pag. 64; BRUNELLI, *Manipolazione referendaria (e dintorni) in materia elettorale* (*Giur. cost.*, 1999, 107); RESTA, *Il referendum nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, (*Giur. it.*, 1987, IV, 101); PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, pag. 74 e seg.; G. FERRARA, *Referendum e Corte costituzionale: un'obiezione, non lieve*, in AA.VV., *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, a cura di F. MODUGNO e G. ZAGREBELSKY, pag. 112 (il quale dice, quanto al *referendum* abrogativo, di una «contraddizione che lo opponeva (e lo oppone) al regime parlamentare»).

(44) Se si vuole, come una sua «utile integrazione»: CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, pag. 225.

(45) LUCIANI, *Il referendum impossibile* (*Quad. cost.*, 1991, 510, nota 1).

(46) Nel senso che affermando la natura oppositiva del *referendum* abrogativo non si può sottintendere la possibilità di un confronto tra la società politica e una pretesamente compatta società civile, G. FERRARA, *Intervento*, in AA.VV., *Referendum*, a cura di M. LUCIANI e M. VOLPI, pag. 207.

(47) Come afferma SILVESTRI, *Uso e abuso del criterio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Referendum e legalità. «Tornare alla Costituzione»*, pag. 158.



specifica richiesta referendaria potrà caricarsi di una simile coloritura).

Del resto, non si può trascurare la diversità del nostro modello di *referendum* abrogativo da quello tipico di alcune forme di iniziativa popolare indiretta. Mentre in questo secondo caso vi è una sorta di contrapposizione tra la proposta popolare e quella elaborata dal Parlamento quale specifica e puntuale alternativa, in quello del nostro *referendum* abrogativo non vi è il confronto con una nuova volontà positiva della rappresentanza, ma solo una inerzia, che, secondo logica, non costituisce un'alternativa che sia formalmente contrapposta all'iniziativa di provenienza popolare (48). L'idea dello scontro popolo/Parlamento, risolto dalla sovrana decisione del primo, che tanto aveva affascinato la dottrina weimariana (49), non ha dunque molto senso.

Quando si parla di natura oppositiva del *referendum* abrogativo, pertanto, non si sottintende necessariamente quella contrapposizione: anche se la possibilità politica di impostare, di volta in volta, in questo modo una singola consultazione referendaria è sempre aperta (50), non è questa la chiave interpretativa corretta del nostro disegno costituzionale (51) e della realtà effettuale della democrazia pluralistica. «Opposizione», più che tra Parlamento e popolo, vi è semmai tra l'atto-legge e il *referendum*, ma a causa dell'oggettiva alternatività della volizione che le due fonti esprimono, la seconda essendo chiamata — potremmo dire — a disvolere quanto la prima ha voluto. Nulla, però, più di questo (52).

---

(48) Spunti in questo senso sono già in S. LABRIOLA, *Referendum e sistema politico* (Quad. cost., 1981, 360 e seg.).

(49) SCHMITT, *Volksentscheid und Volksbegehren*, pag. 13.

(50) LUCIANI, *Legge e referendum abrogativo nel sistema istituzionale italiano: brevi cenni introduttivi* (Riv. giur. lav. prev. soc., 1994, I, 12).

(51) Analogamente, MEZZANOTTE, *Comitato dei promotori e conflitto fra i poteri dello Stato* (Dem. dir., 1978, 83 e seg.), (che appunto mette opportunamente in luce come la contrapposizione, di fatto, possa determinarsi in singole fattispecie).

(52) Secondo G. FERRARA, *Referendum e Corte costituzionale: un'obiezione, non lieve*, in AA.VV., *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, a cura di F. MODUGNO e G. ZAGREBELSKY, pag. 115, invece, «in quanto tale, il *referendum* abrogativo di una legge, di un atto avente forza di legge, di una o più disposizioni legislative o aventi forza legislativa, pone in tensione il rapporto concreto e specifico tra il corpo elettorale e l'organo legislativo come concretamente e specificatamente questo organo risulta composto politicamente». Tanto, in un quadro teorico nel quale questo Autore sembra esaltare gli effetti oppositivi del *referendum* abrogativo, postulandone addirittura l'incompatibilità con il regime parlamentare. Egli stesso, comunque, non può non precisare che il *referendum* pone in discussione il rapporto rappresentativo «almeno in ordine al merito del quesito referendario», con ciò mostrando che il dissenso popolare, nella sua oggettività, è riferito *solo* alla legge coinvolta dal quesito referendario, mentre la sua (eventualmente) diversa e ampliativa interpretazione è compiuta proprio da quel circuito rappresentativo cui il *referendum* abrogativo si opporrebbe in astratto.

Per tale profilo, risulta ben diversa l'oppositività che caratterizza il *referendum* costituzionale, legata alla sua funzione di freno (mentre l'abrogazione non frena alcunché ed è, anzi, un pur peculiare mezzo di innovazione) e positivamente imposta in ragione della mancanza del *quorum* strutturale e della previsione dell'iniziativa della minoranza parlamentare.

Alla luce di tutto questo, dunque, quale fu l'idea di *referendum* che si è impressa nella Costituzione?

Fu molto diffuso, negli interventi dei costituenti, il riferimento all'opinione che il *referendum* abrogativo sarebbe stato un istituto d'uso «eccezionale». La terminologia impiegata non deve però ingannare: come emerge chiaramente dal contesto di quegli interventi, l'eccezionalità cui essi pensavano si apparentava assai poco a quella dei *referendum* costituzionali cui ricorrere nei «grandi giorni» quando è necessario segnare un passaggio ordinamentale o nette soluzioni di continuità nel percorso della forma di Stato o della forma di governo. Nelle riflessioni di molti, semmai, vi erano il pronostico e l'auspicio che si sarebbe trattato di un istituto da impiegare *raramente*, in quanto la sede comune della decisione politica avrebbe dovuto essere pur sempre il Parlamento.

Precisare che l'idea fu quella della rarità e non quella dell'eccezionalità è tutt'altro che inutile: nel diritto la categoria dell'eccezione ha una sua più o meno precisa definizione in termini normativi; quella della rarità non è tipizzata. Se il *referendum* fosse stato sposato all'eccezione, i costituenti ne avrebbero marcato la drammaticità, esaltando la connotazione oppositiva che è insita nella sua *abrogatività*. Collegandolo alla ben più banale rarità, ne valorizzarono la compatibilità con i processi decisionali ordinari, insita nella sua *normatività*.

Le difficoltà di inquadramento dommatico del *referendum* abrogativo sono radicate direttamente in quella che può apparire la sua doppiezza: la normatività sembra attirarlo verso l'ordinarietà e promettere un pacifico innesto in un sistema decisionale dominato dal principio rappresentativo (53); l'abrogatività sembra respingerlo verso l'oppositività e minacciare un rapporto perennemente conflittuale con la rappresentanza.

Di questa che si presenta come una genetica ambiguità ci si potrebbe

---

(53) Sembra paradossale, pertanto, sostenere che proprio i *referendum* normativi sarebbero distorsivi della volontà popolare e facilmente manipolabili da quella rappresentativa, mentre sarebbero miglior strumento di democrazia diretta quelli consultivi, su quesiti contenenti grandi opzioni di principio (RAVERAIRA, *Il referendum abrogativo: un istituto da «abrogare»?* (*Dir. soc.*, 1990, 97 e segg., 124 e segg.)).

limitare a prendere atto, registrando l'esistenza di un nodo problematico lasciato volutamente non sciolto dai costituenti. Non sarebbe, però, una scelta saggia, né corretta. Se la Costituzione fosse leggibile in questa chiave, non dovremmo soltanto concludere nel senso della sostanziale inclassificabilità del *referendum*, ma saremmo costretti a riconoscere che l'intero impianto costituzionale è totalmente incoerente: sotto un edificio massicciamente ispirato alle forme della rappresentanza starebbe una mina plebiscitaria pronta ad innescarsi ad ogni momento e in grado di far vacillare, fessurare, o addirittura distruggere le strutture portanti della costruzione.

La verità è un'altra. La scelta per la normatività di livello legislativo è imputabile alla volontà di conferire al popolo la compartecipazione alla funzione che — da Bodin in poi — connota nel modo più chiaro il potere sovrano. La scelta per l'abrogatività, assai semplicemente, si collega al rifiuto dell'iniziativa popolare nella sua pienezza, che appariva — quella sì — troppo insidiosa e destabilizzante. L'abrogatività, insomma, non rinnegava la normatività, ma la conteneva e la definiva, delimitando lo spazio nel quale la compartecipazione popolare alla legislazione era possibile. Nessuna volontà incoerenza, dunque, ma un disegno che aspirava ad essere pienamente armonico e funzionale.

3. *La legge costituzionale n. 1 del 1953.* — Si è visto come già Mortati avesse opportunamente messo in luce l'importanza della concreta strumentazione giuridica dell'istituto referendario per la compiuta definizione delle sue potenzialità e dei suoi effetti. L'esattezza di quella posizione si sarebbe palesata immediatamente, quando, con la l. cost. n. 1 del 1953, si fecero i primi passi per l'attuazione (anche) dell'art. 75 della Costituzione.

La discussione parlamentare che accompagnò la redazione della legge non fu particolarmente approfondita e si concentrò sul tema dei controlli ai quali le richieste di *referendum* avrebbero dovuto essere assoggettate. L'opinione dell'inadeguatezza — essenzialmente culturale — della magistratura ordinaria ad esercitare controlli più delicati di quello di mera regolarità fu molto diffusa. Già in sede scientifica Roberto Lucifredi (che poi sarebbe stato uno dei protagonisti della discussione sulla legge) aveva scritto che «il controllo sulla costituzionalità della richiesta in relazione all'oggetto dell'instato *referendum* implica una valutazione estremamente delicata, in cui confluiscono insieme elementi tecnico-giuridici ed elementi politici» (1), escludendo che que-

---

(1) LUCIFREDI, *Il controllo sulla costituzionalità delle richieste di referendum abrogativo* (*Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 130).

2.1. *L'iniziativa c.d. popolare (iniziativa «dal basso» in senso proprio).* — Anche se, in riferimento all'iniziativa e alla richiesta di cinquecentomila elettori (1), si parla, comunemente, di «iniziativa popolare», è del tutto evidente che si tratta di cosa ben diversa dall'iniziativa «del popolo», sicché non può essere condiviso l'atteggiamento della dottrina che ha trattato quella dei cinquecentomila elettori come se davvero fosse un'iniziativa del popolo intero.

È palese, invero, che *cinquecentomila elettori non sono il popolo italiano e non sono nemmeno il corpo elettorale* (2). Quando una richiesta è stata sottoscritta da un certo numero di cittadini non per questo è condivisa da tutti gli altri, né può — conseguentemente — ritenersi iniziativa popolare in senso proprio (e cioè del «popolo» nella sua unità) (3). La cosiddetta iniziativa popolare, pertanto, è sempre e solo (4) iniziativa di una frazione — per quanto ragguardevole possa essere — del popolo (5) e come tale va dommaticamen-

(1) Questa cifra fu proposta per la prima volta da Bulloni alla fine della seduta della II Sottocommissione del 17 gennaio 1947: *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., pag. 826.

(2) In questo senso, già LUCIFREDI, *Il controllo sulla costituzionalità delle richieste di referendum abrogativo* (*Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 132); ROLLA, *Primi cenni sulla funzione e sulla natura giuridica dei promotori del referendum abrogativo*, in AA.VV., *Problemi costituzionali relativi alla legge istitutiva del referendum*, pag. 47; CHIOLA, *Ufficio centrale e quesiti referendari*, in AA.VV., *Referendum sulla caccia. Problemi vecchi e nuovi*, pag. 20 (nel contesto, peraltro, del tentativo di dimostrare che, essendo l'iniziativa referendaria conferita volutamente ad una «frazione» del corpo elettorale, la richiesta non potrebbe essere modificata nemmeno per l'intervento dell'intero popolo, al quale non risale la titolarità del potere di iniziativa). Non si tratta, dunque, di riconoscere soltanto che quando si parla di «iniziativa» del popolo lo si fa in senso diverso da quello implicato dal riferimento alla «decisione» del popolo (come ammoniva SCHMITT, *Volksentscheid und Volksbegehren*, pag. 32 e seg.), ma di constatare, più radicalmente, che non basta l'iniziativa d'una frazione di elettorato perché il popolo si manifesti.

(3) Nel testo si qualifica come volontà del «popolo» quella che, in realtà, è del corpo elettorale. La non coincidenza tra i due soggetti è evidente e (come detto al Cap. I) produce non trascurabili conseguenze quanto al funzionamento del principio democratico. Nondimeno, se l'imputazione della volontà del corpo elettorale al popolo non è abusiva, pel rapporto che lega l'uno e l'altro (quale che ne sia la qualificazione giuridica: sul punto, riassuntivamente, MORTATI, *Articolo 1*, in questo *Commentario*, pag. 28 e seg., nota 1), lo è certo l'imputazione al corpo elettorale (e quindi al popolo) della volontà di una frazione di esso.

(4) L'ipotesi di una richiesta sottoscritta da *tutti* gli elettori essendo, ovviamente, peregrina.

(5) Nella dottrina francese vi è chi, in ipotesi di questo tipo, parla di «*initiative minoritaire*» (QUERMONNE, *Le référendum: essai de typologie prospective* (*Rev. dr. publ.*, 1985, 579)), che riporta un'espressione utilizzata da Jean-Luc Parodi in un intervento, non pubblicato, al Convegno di Parigi del 17 novembre 1984, organizzato dalla Association pour le référendum sur les libertés publiques; dello stesso Parodi, peraltro, v. *Le référendum en France: analy-*

te (6) e giuridicamente (7) trattata. Né sono consentite mitizzazioni sul piano politico, visto che la complessità della vicenda referendaria e i suoi stessi costi riducono di molto lo spettro dei possibili promotori «dal basso» (8), i quali coincidono con le sole *referendumsfähigen Minderheiten* (9).

In secondo luogo, come si è visto, l'iniziativa dei cinquecentomila elettori è, a sua volta, preceduta da un'altra iniziativa: è, se si vuole, una iniziativa di secondo grado (tanto è vero che la legge parla a tal proposito di «richiesta»). Senza l'impulso dei promotori, che si prefiggono il fine di raccogliere le sottoscrizioni, potrebbero aversi foss'anche milioni di cittadini

*se stratégique*, in AA.Vv., *Le référendum en Europe. Bilan et perspectives*, a cura di F. HAMON e O. PASSELECQ, pag. 19; *adde* FAVOREU (a cura di), *Droit constitutionnel*, pag. 507). Non si può escludere, tuttavia, che la richiesta referendaria sia sottoscritta addirittura dalla maggioranza degli elettori, sicché non sembra opportuno parlare (sempre) di iniziativa «minoritaria». Va da sé, peraltro, che una cosa è l'iniziativa ed altra la decisione, sicché — ovviamente — un'iniziativa maggioritaria non potrebbe surrogare la definitiva pronuncia popolare.

(6) Non si può sostenere, ad esempio, che nel giudizio di ammissibilità la Corte costituzionale assolva le funzioni di arbitro tra corpo elettorale (che non è ancora coinvolto) e Parlamento (così, invece, PIZZORUSSO, *Articolo 134*, in questo *Commentario*, pag. 133).

(7) Qualche problema, per la verità, parrebbe derivare dall'art. 71 Cost., laddove si stabilisce che il popolo esercita l'iniziativa legislativa mediante la presentazione di un progetto di legge da parte di almeno cinquantamila elettori. Questa formulazione farebbe pensare, infatti, che il soggetto attivo dell'iniziativa sia il popolo nel suo complesso, non già una sua frazione. Sennonché, per un verso ben si potrebbe dire che si tratta di una svista; per l'altro, il fatto che l'art. 71 precisi che l'esercizio dell'iniziativa avviene mediante l'intervento dei cinquantamila elettori sta ad indicare che il popolo è comunque assistito da un *medium* che s'interpone tra di esso e la decisione di iniziativa. E proprio il rispetto della sovranità popolare impone di non considerare la parte come il tutto, il mediatore come il soggetto mediato.

(8) In questo stesso senso, da ultimo, DI GIOVINE, *Fra direttismo e antipolitica: qualche spunto sul referendum in Italia*, ora in *Democrazia diretta e sistema politico*, pag. 94; analogamente, PINARDI, *Brevi note in tema di referendum abrogativo e legislazione successiva* (*Giur. cost.*, 1994, 2346); VOLPI, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, voce *Referendum nel diritto costituzionale*, XII, pag. 502.

(9) Per dirla con NEIDHART, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, pag. 22. Analogamente, MENDELSON, PARKIN, *Introduction. Referendum Democracy*, in AA.Vv., *Referendum Democracy, Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, a cura degli stessi AA., pag. 8; PAPADOPOULOS, *Democrazia e referendum*, (*Riv. it. sc. pol.*, 1995, 219) (che esattamente rileva come il referendum non sia uno strumento capace di dare voce ai veri esclusi dai processi decisionali pubblici). Sembra dunque frutto di un eccesso di ottimismo la posizione di chi (CARLASSARE, *Considerazioni su principio democratico e referendum abrogativo*, in AA.Vv., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, pag. 137 e seg.) rileva che solo avendo tollerato le richieste complesse (e incomprensibili, nella loro formulazione, ai cittadini) si sarebbe consegnato il referendum abrogativo, sin dall'inizio del procedimento, nelle mani di «pochi».

disponibili a firmare, ma essi non avrebbero la minima possibilità di far sentire la loro voce. Occorre, dunque, l'intermediazione di una *élite*, perché la frazione di corpo elettorale prevista dall'art. 75 Cost. possa manifestarsi. Questo spiega anche perché, seppure è verissimo che i *referendum* ad iniziativa «dall'alto» assumono di regola connotati plebiscitari (10), questa eventualità non possa essere esclusa nemmeno per i *referendum* ad iniziativa «dal basso», visto che a promuovere quell'iniziativa è pur sempre una frazione organizzata del corpo elettorale, che può conferirle la coloritura del plebiscito.

Ancora: poiché la raccolta di cinquecentomila firme non è semplice, nessuno può escludere che per compierla si faccia ricorso ad operatori professionali, come del resto accade sovente negli Stati Uniti (11). Ciò significa che le potenti *lobbies* economiche hanno a disposizione risorse supplementari anche nella stessa fase dell'iniziativa, oltre che (come è evidente) in quella della propaganda e del dibattito per la formazione della pubblica opinione.

Stando così le cose, parlare di iniziativa popolare senza ulteriori precisazioni appare un'avventurosa ellissi.

In realtà, la cosiddetta iniziativa popolare altro non è che un'iniziativa aperta alle varie articolazioni della società pluralistica. In concreto, essa è utilizzabile solo da soggetti sociali che siano sufficientemente strutturati da poter farsi carico dei complessi problemi organizzativi che vengono posti dalla raccolta delle firme e dai molteplici adempimenti formali richiesti dalla l. n. 352 del 1970. Non è pertanto il caso — è bene ribadirlo — di mitizzarla quale strumento di «diretta» manifestazione (ancorché allo stato germinale) di volontà popolare (12). Non per questo, peraltro, è il caso di sot-

(10) Da ultimo, T. E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, pag. 57.

(11) A questo proposito, producono un qualche sconcerto i dati forniti dall'articolo *Lex populi*, apparso su l'*Economist* del 28 maggio 1998, che riferisce di un costo di 50 cents per ogni sottoscrizione. Sul costo delle campagne referendarie negli USA e sul professionalismo che le accompagna, McCUAN, BOWLER, DONOVAN, FERNANDEZ, *California's Political Warriors: Campaign Professionals and the Initiative Process*, in AA.VV., *Citizens as Legislators. Direct Democracy in the United States*, a cura di S. BOWLER, T. DONOVAN, C. J. TOLBERT, pag. 55 e segg.; DELLEY, *La professionnalisation des campagnes référendaires*, in AA.VV., *Le référendum en Europe, Bilan et perspectives*, a cura di F. HAMON e O. PASSELECQ, pag. 202. Le perplessità evidenziate nel testo sono anche di ROUSSILLON, *Contre le référendum* (*Pouvoirs*, n. 77, 1996, 183).

(12) Così, invece, CABANNE, *Référendum et légitimité*, in AA.VV., *Référendum et démocratie*, a cura di H. ROUSSILLON, pag. 74. Non sembra interamente condivisibile, parimenti, l'opinione di chi ritiene che i *referendum* ad iniziativa delle istituzioni integrino ipotesi «anomale», ovvero «incomplete» o «imperfette» di *referendum* (così, invece, DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, pag. 72 e seg.). Questa opinione si fonda, infat-

tovalutarla (13), poiché gli effetti di dinamizzazione del sistema politico-istituzionale che il *referendum* abrogativo può produrre sono largamente impuntabili proprio al fatto che è stata prevista un'iniziativa aperta al pluralismo sociale. La distinzione concettuale tra *referendum* «dall'alto» e «dal basso» sembra dunque restare determinante (14).

Chiarita, così, la sostanza dei concetti, si palesa a tutto tondo l'inaccettabilità di quelle opinioni che, avvinte dal riferimento al popolo, hanno trattato l'iniziativa dei cinquecentomila elettori come se fosse (già) manifestazione di volontà popolare. Così, va respinta la tesi della parziale «paralisi» dell'attività legislativa in ragione della presentazione di un'iniziativa referendaria (che impedirebbe, appunto, l'intervento *medio tempore* sull'atto normativo oggetto della richiesta) (15), come pure vanno respinte le altre che muovono dallo stesso equivoco. Si pensi, ad esempio, all'idea che, nell'ipotesi di un *referendum* facoltativo del tipo del nostro *referendum* costituzionale, la mancata presentazione della richiesta nel termine prestabilito equivarrebbe a tacita accettazione dell'atto da parte del popolo (16), laddove è evidente che tale evento non manifesta altro che l'inerzia dei soggetti del pluralismo che, attivandosi, avrebbero potuto sollecitare il pronunciamento popolare.

Sul piano dommatico, la qualificazione formale dei cinquecentomila elet-

---

ti, sulla premessa che tali forme di iniziativa sottraggano al popolo «il potere di mettere in moto il meccanismo per il *referendum*» (ivi, 74), ma non tiene in conto il fatto che nemmeno la previsione di un'iniziativa «dal basso» può assicurare che non se ne impossessino poteri pubblici o privati collocati «in alto».

(13) Come, sembra, fa SARTORI, *Democrazia e definizioni*, 4<sup>a</sup> ed., pag. 162, nota 1, quando osserva che il *referendum* e l'iniziativa popolare «rischiano di valere come pure e semplici prove di forza delle organizzazioni di partito che le promuovono».

(14) Molti studiosi, certo non a caso, disegnano la tipologia degli istituti di partecipazione popolare proprio movendo dalla disciplina della relativa iniziativa. V., ad es., sulla scia di SMITH, *The Functional Properties of the Referendum* (*Eur. Jour. Pol. Res.*, 4, 1976, 6 e segg.); ULERI, *Dall'instaurazione alla crisi democratica. Un'analisi in chiave comparata del fenomeno referendario in Italia (1946-1993)*, in AA.VV., *Democrazie e referendum*, a cura di M. CACIAGLI e P. V. ULERI, pag. 390 e segg. (e gli altri scritti del medesimo A. già citt. al Cap. I); analogamente, HAMON, *Le référendum. Étude comparative*, pag. 22 e segg., spec. 26 e 28; MENDELSON, PARKIN, *Introduction: Referendum Democracy*, in AA.VV., *Referendum Democracy, Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, a cura degli stessi AA., pag. 4 e seg. (con maggiori *distinguo*), nonché, ma in un quadro concettuale assai più semplificato, QUERMONE, *Le référendum: essai de typologie prospective* (*Rev. dr. publ.*, 1985, 578 e segg.).

(15) V. quanto si dirà al Cap. V.

(16) Nel senso criticato nel testo, DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, pag. 38.

tori firmatari è stata correttamente ricostruita dalla Corte costituzionale sin dall'ord. n. 17 del 1978, allorché dichiarò — in sede di primissima deliberazione — «la legittimazione a sollevare conflitto, ai sensi dell'art. 134 Cost., degli elettori, in numero non inferiore a 500.000, firmatari d'una richiesta di referendum, quale frazione del corpo elettorale identificata dall'art. 75 Cost., titolare dell'esercizio di una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita», e disse che «non può dubitarsi della competenza dei promotori del referendum a dichiarare, in questa fase, la volontà dei firmatari della richiesta medesima». Tale prima, sommaria ricostruzione fu confermata nella successiva sent. n. 69 del 1978, allorché, pur rilevando che, in genere, i poteri dello Stato cui si riferisce l'art. 134 Cost. sono poteri dello Stato apparato, si affermò che l'art. 134 riguarda anche «figure soggettive esterne rispetto allo Stato-apparato, quanto meno allorché ad esse l'ordinamento conferisca la titolarità e l'esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite».

Così argomentando, la Corte ha chiarito che i firmatari della richiesta sono soltanto una «frazione» del corpo elettorale, la cui legittimazione attiva e passiva al conflitto deriva unicamente da ciò che essi esercitano una funzione «pubblica», prevista e garantita dalla Costituzione (17). L'impiego di un termine generico e giuridicamente atecnico quale «frazione» non è certo casuale e deve imputarsi alla prudenza del giudice costituzionale nel conferimento ai firmatari della qualificazione di «organo» del corpo elettorale. Prudenza pienamente giustificata, perché, se davvero i firmatari fossero «organo» del corpo elettorale, la manifestazione della loro volontà (limitatamente alle funzioni di competenza) equivarrebbe a quella del corpo elettorale medesimo, il che — palesemente — non è. A tacer d'altro, una volontà del corpo elettorale quanto alla presentazione della richiesta non ha nemmeno modo di formarsi né (ovviamente) d'essere accertata, atteso che la sola volizione che il corpo elettorale esprime è quella *sul merito* (e non *sul'an*) della richiesta stessa, votando a favore o contro l'abrogazione.

I firmatari non sono quindi un organo del corpo elettorale (18), né sono

---

(17) Già Lucifredi, intervenendo alla seduta della Camera del 28 novembre 1950 (l'intervento si può leggere in *Il referendum abrogativo in Italia. Le norme, le sentenze, le proposte di modifica*, a cura della Camera dei deputati, Roma, 1981, pag. 127), aveva sviluppato un'osservazione analoga (traendone peraltro la conclusione dell'improponibilità di un conflitto da parte di tale «frazione» del corpo elettorale).

(18) E men che meno del popolo (nel medesimo senso, ma con l'argomento — kelseniano — dell'assenza di un'unità soggettiva del popolo, MEZZANOTTE, *Appunti sul contraddittorio nei giudizi innanzi alla Corte costituzionale* (*Giur. cost.*, 1972, 956, nota 3).



legati a questo da un rapporto di rappresentanza (19), ma costituiscono un'autonoma figura soggettiva pubblica (20) alla quale la Costituzione conferisce e garantisce specifici poteri di richiesta. Che esercitandoli si provochi l'attivazione di un procedimento che al proprio culmine prevede la manifestazione della volontà del corpo elettorale non significa certo che si determini la costituzione di un rapporto organico tra quest'ultimo e il titolare del potere di richiesta, il quale resta un'entità completamente differenziata (21).

Il fatto che i firmatari siano necessariamente elettori, in effetti, potrebbe indurre in errore, ma sarebbe un errore evidente. A ragionare in questo modo, infatti, si finirebbe per considerare organo della Camera di appartenenza il gruppo di un quinto dei componenti facoltizzato a promuovere il referendum costituzionale, il che è palesemente privo di senso. Di chi, poi, sarebbero «organo» i cinque Consigli regionali menzionati tanto dall'art. 75, quanto dall'art. 138 Cost.? In realtà, la Corte ha attentamente ed esattamente ricondotto la legittimazione dei firmatari (non già ad un inesistente rapporto organico, ma) all'esercizio di una funzione costituzionalmente garantita: l'implicito presupposto del ragionamento è che non possa darsi attribuzione costituzionalmente garantita che non sia defendibile in sede di conflitto ai sensi dell'art. 134 Cost. (22). E nulla di più (23).

---

(19) Così, invece, AUER, *Rapport de synthèse*, in AA.VV., *Justice constitutionnelle et démocratie référendaire*, pag. 169.

(20) Parlando, nel testo, di una «figura soggettiva» si evoca, palesemente, una terminologia cara a Carlo Lavagna. Proprio Lavagna, tuttavia (*Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in *Studi economico-giuridici della Fac. di Giur. dell'Univ. di Cagliari*, 1953, ora in *Ricerche sul sistema normativo*, pag. 796), vedeva nei cinquecentomila sottoscrittori il corpo elettorale (a sua volta: collettività ricompresa nel popolo) costituitosi in un apposito collegio (e cioè in un «gruppo di elettori»).

(21) La risalente *querelle* tra chi sostiene che i cinquecentomila elettori (o i cinquantamila che promuovono l'iniziativa legislativa) siano organi dello Stato e chi sostiene che siano organi del popolo o del corpo elettorale, pertanto, sembra essere fondata su un presupposto erroneo (che, cioè, un rapporto organico sia imprescindibile). Se si vuole, l'attività svolta da simili gruppi appartiene al novero di quelle che costituiscono esercizio privato di pubbliche funzioni (così PIZZORUSSO, *Indirizzo politico e referendum*, in AA.VV., *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, pag. 95).

(22) Specularmente: non può esservi conflitto tra poteri ai sensi dell'art. 134 Cost. se manca un'attribuzione costituzionalmente garantita. Anche così delimitata, peraltro, la portata della sent. n. 69 del 1978 può essere comunque eccessiva, facendo correre il rischio che il giudizio sui conflitti si trasformi in un giudizio «sui diritti di libertà connessi alle funzioni riconosciute in costituzione alle espressioni dello stato comunità» (così GRASSI, in *Dig. disc. pubbl.*, voce *Conflitti costituzionali*, III, pag. 382 e già prima PACE, *Strumenti e tecniche*

2.1.1. *I soggetti: promotori, sottoscrittori e presentatori.* — Dell'iniziativa «dal basso» sono protagoniste tre distinte figure soggettive: i promotori, i sottoscrittori, i presentatori.

Quanto ai *promotori*, si è già ricordato al par. 1 che l'iniziativa referendaria è assunta da alcuni soggetti che la l. n. 352 del 1970 definisce appunto «promotori», i quali «in numero non inferiore a dieci, devono presentarsi... alla cancelleria della Corte di cassazione» (art. 7, comma 1°) (1). Nella già ricordata sent. n. 69 del 1978, nella quale ha definito la natura giuridica dei cinquecentomila sottoscrittori, la Corte costituzionale ha precisato anche che questi sono «istituzionalmente rappresentati dai promotori», poiché i promotori medesimi (che si presume abbiano interessi comuni a quelli dei sottoscrittori) (2) svolgono tutta una serie di funzioni qualificate all'interno del procedimento referendario, che altrimenti non potrebbe aver corso.

Anche qui il riferimento alla rappresentanza istituzionale (piuttosto che al rapporto organico) non sembra casuale. Per la verità, la nozione di «rappresentanza istituzionale» è notoriamente ambigua, poiché la si può intendere sia come rappresentanza di interessi e cioè, secondo il modello della rappresentanza corporativa sindacale, come «una situazione giuridica che determina, negli enti legalmente riconosciuti e istituzionalmente investiti della tutela degli interessi di categoria, la capacità di essere soggetti di rapporti

*di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, pag. 157).

(23) Il meccanismo dei conflitti tra poteri sembra presupporre che vi sia un «organo» di un «potere» che lo solleva (o che resiste). Nel caso esaminato nel testo, invece, non vi è un potere che sia in senso proprio dello Stato (poiché solo mantenendo vivo un pregiudizio statualistico il popolo potrebbe essere così qualificato) e non vi è neppure un autentico organo, poiché — come già detto — i cinquecentomila elettori non sono organo del popolo e — come vedremo — i promotori non possono qualificarsi organo dei firmatari. Solo l'estensione dell'area del conflitto sino ai confini indicati nel testo (quelli segnati dal conferimento di attribuzioni di rilievo costituzionale), dunque, spiega la conclusione raggiunta dalla Corte.

(1) A seguito dell'entrata in vigore della l. 27 dicembre 2001, n. 459, i promotori possono essere iscritti, oltre che nelle liste elettorali di un comune della Repubblica, nell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero (così il novellato art. 7, comma 1°, l. n. 352 del 1970).

(2) A favore della ricostruzione in termini di rappresentatività (intesa come rappresentanza di interessi) del rapporto tra sottoscrittori e promotori, MAZZIOTTI, *Poteri esterni allo Stato-persona come parti dei conflitti di attribuzione e questioni di ammissibilità del referendum* (*Giur. cost.*, 1978, I, 981 e seg.); adesivamente, G. M. SALERNO, *Il referendum*, pag. 72; LOIODICE, BRIGHINA, in *Enc. giur.*, voce *Referendum*, pag. 7.

giuridici aventi efficacia obbligatoria per i titolari degli interessi rappresentati» (3), sia come rappresentanza necessaria di un rappresentato cui «non è riconosciuta alcuna limitata capacità di diritto» e che «esiste per il diritto solo come rappresentato» (4). Se la Corte avesse parlato di rappresentanza istituzionale nel primo senso, dunque, avrebbe inteso mettere in evidenza il fondamento di legittimazione dei promotori, che possono quanto possono solo in ragione della comunanza di interessi che li lega ai sottoscrittori. Se ne avesse parlato, invece, nel senso di rappresentanza necessaria e non contingente (5), che «si estende quanto la capacità» del rappresentato (6), avrebbe inteso sottolineare la peculiarità del rapporto tra promotori e sottoscrittori, costruito attorno all'imprescindibilità dei primi per i secondi.

Quale che sia l'accezione fatta propria dalla Corte, quel che il riferimento alla rappresentanza istituzionale in ogni caso comporta è questo: che tra i promotori e i sottoscrittori non intercorre un rapporto di rappresentanza giuridica (7) e nemmeno un rapporto di immedesimazione organica. Ciò significa negare che i promotori possano sempre manifestare una volontà che «vale per» quella dei sottoscrittori e (a maggior ragione) quella del popolo nel suo complesso (8), escludendo quindi — in particolare e come meglio vedremo fra poco — la titolarità di poteri di negoziazione o di rinuncia quanto alla richiesta. I confini delle funzioni conferite ai promotori sono

---

(3) CHIARELLI, *Lo Stato corporativo*, pag. 173 e seg. (che pone anche l'accento sulla «capacità processuale» del rappresentante istituzionale, che può rappresentare in giudizio tutti i rappresentati: *ivi*, 175 e seg.). È bene notare, tuttavia, che il riferimento della giurisprudenza costituzionale all'esercizio di pubbliche funzioni da parte dei promotori sollecita un raffronto con l'altra specie di rappresentanza categoriale identificata da Chiarelli, ovvero con la «rappresentanza funzionale» che «consiste... in una situazione giuridica per cui enti legalmente riconosciuti o agenti idonei a esprimere gli interessi di categoria, sono, perché tali, investiti dall'ordinamento giuridico di pubblici poteri o della partecipazione a pubbliche funzioni» (*ivi*, pag. 174).

(4) C. ESPOSITO, *La rappresentanza istituzionale*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, I, pag. 303 e segg., ora in *Scritti giuridici scelti*, II, pag. 315.

(5) C. ESPOSITO, cit. alla nota prec., pag. 356.

(6) C. ESPOSITO, cit. alla penultima nota, pag. 365.

(7) Come, tra gli altri, sembra ritenere G. U. RESCIGNO, *Referendum e istituzioni* (*Pol. dir.*, 1978, 621).

(8) Destituita di fondamento, dunque, è l'opinione che i promotori sarebbero un «organismo esponenziale» dello stesso corpo elettorale (in questo senso, invece, MAGRI, *Spunti per un'interpretazione «processualistica» del sindacato della Corte sulla c.d. normativa di risulta*, in AA.VV., *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, a cura di R. BIN, pag. 141).

definiti direttamente dalla legge e sono ben più precisi e limitati di quelli che conseguirebbero all'instaurazione di un rapporto organico (9).

La l. n. 352 del 1970 si limita a parlare di «promotori», senza chiarire quale sia il vincolo che lega i singoli appartenenti al gruppo e senza stabilire quale sia la natura del gruppo medesimo. Al di là dell'autoqualificazione dei vari gruppi che, di fatto, hanno agito (e della terminologia impiegata dalla Corte costituzionale), tuttavia, sembra corretto ritenere che il gruppo dei promotori debba giuridicamente qualificarsi «comitato» (10). L'art. 39 del codice civile stabilisce che «I comitati di soccorso o di beneficenza e i comitati promotori di opere pubbliche, monumenti, esposizioni, mostre, festeggiamenti e simili sono regolati dalle disposizioni seguenti, salvo quanto è stabilito nelle leggi speciali». Il gruppo promotore del *referendum* abrogativo non persegue alcuna delle finalità indicate in quella previsione normativa. Nondimeno, si ritiene comunemente in dottrina e in giurisprudenza che l'elencazione dell'art. 39 cod. civ. sia meramente esemplificativa (l'inciso «e simili» non essendo casuale), sicché a caratterizzare il comitato starebbe comunque il perseguimento di «uno scopo, generalmente d'interesse pubblico ed in ogni caso non egoistico» (11). Nel caso dei promotori di un *referendum* abrogativo, per quanto lo scopo perseguito sia — ovviamente — di interesse dei medesimi, esso possiede comunque una rilevanza pubblicitica e generale, come la stessa Corte costituzionale ha rilevato già nell'ord. n. 17 del 1978.

Certo, al contrario di quanto accade nel caso dei comitati più tipici (12), nella fattispecie di quello promotore di un *referendum* abrogativo la raccolta

---

(9) Tra l'altro, proprio perché i titolari dell'attribuzione costituzionale sono i sottoscrittori e non i promotori (così BRUNELLI, PUGIOTTO, VERONESI, *Quesiti identici, comitati promotori diversi, cumulatività delle firme*, in AA.VV., *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, a cura di R. BIN, pag. 213), non è legittimo cumulare le sottoscrizioni di quesiti identici, ma presentati da comitati promotori diversi (come invece sostengono gli AA. ora cit.). È vero che chi sottoscrive manifesta la volontà di sottoporre al corpo elettorale un certo quesito abrogativo, ma vuole anche che a rappresentare quella volontà sia, in sede di procedimento referendario e di campagna elettorale, *quel* comitato promotore e non un altro. L'identità di chi promuove, insomma, non è indifferente ai fini della maturazione della decisione di sottoscrivere. E non lo è non già per generiche motivazioni politiche, ma per precise ragioni giuridico-formali (per i poteri, cioè, che l'ordinamento conferisce ai promotori).

(10) Analogamente, MORRONE, *La «legge vigente» e il sindacato dell'Ufficio centrale per il referendum* (*Quad. cost.*, 1999, 306). *Contra*, sembra, CHIOLA, *I «presentatori» della richiesta di referendum* (*Dir. soc.*, 1973, 611).

(11) Cass., Sez. I, 14 ottobre 1960, n. 2743 (*Giust. civ.*, 1960, I, 1900).

(12) Sul punto, GALGANO, in *Enc. giur.*, voce *Comitato*, I, *Diritto civile*, VI, pag. 2.

di fondi non acquisisce carattere di essenzialità. Nondimeno, anche qui abbiamo dei «sottoscrittori», che non versano alcunché (ovvero: possono anche non versare alcunché), ma firmano comunque i fogli vidimati. E le firme sono le vere risorse che il comitato intende «raccolgere». Inoltre, è vero che la tesi secondo cui i comitati si distinguerebbero dalle associazioni non riconosciute per la temporaneità del loro scopo è stata esattamente criticata (13). Non è meno vero, però, che proprio nel caso specifico del comitato promotore di un *referendum* abrogativo la temporaneità è imposta dalla legge, che circoscrive puntualmente lo *spatium temporis* della sua attività. Infine, abbiamo visto che titolare della richiesta referendaria è il gruppo di cinquecentomila elettori che l'hanno sottoscritta e che la stessa è indisponibile da parte dei promotori. Ciò (*mutatis mutandis*, in ragione della segnalata equivalenza tra firme e fondi) è in piena armonia con la generale disciplina civilistica dei comitati, che — al contrario di quanto accade per le associazioni — non hanno la libera disponibilità delle risorse raccolte, che sono funzionalizzate al perseguimento dello scopo dichiarato nell'atto di promovimento e che provengono dall'esterno e non necessariamente dagli associati (14).

Il gruppo dei promotori, dunque, è giuridicamente qualificabile come «comitato». Da ciò consegue, in armonia con i principi generali relativi a questa figura giuridica (15), che: *a*) nessuna forma *ad substantiam* è prescritta per il negozio costitutivo di un comitato promotore di *referendum* abrogativo; *b*) il comitato è un «autonom[o] centr[o] di imputazione di situazioni giuridiche soggettive»; *c*) tra chi agisce per il comitato e il comitato medesimo non vi è un rapporto di mandato, poiché «gli amministratori del comitato... sono organi di quel soggetto di diritto e... agiscono per conto di quest'ultimo, proprio in forza della rappresentanza organica».

Quanto ai *sottoscrittori*, la natura giuridica del gruppo sociale di cinquecentomila elettori cui è conferita la facoltà di richiedere un *referendum* abrogativo è già stata chiarita al paragrafo che precede. L'art. 75 Cost. si limi-

---

(13) Perché possono ben darsi comitati duraturi e associazioni transeunti (GALGANO, cit. alla nota prec., pag. 1).

(14) V. ancora GALGANO, cit. alla penultima nota, pag. 1 e segg. In giurisprudenza, Cass., sez. I, 12 giugno 1986, n. 3898 (ove si mette opportunamente in luce anche il fatto che la struttura del rapporto di comitato è chiusa, al contrario di quella del rapporto associativo, che in via di principio è aperta).

(15) Limpidamente riassunti da Cass., sez. I, sent. n. 3898 del 1986, cit. alla nota prec. Nella giurisprudenza amministrativa, analoga posizione in TAR Lazio, sez. III, 20 ottobre 1997, n. 2483.

ta a prevedere che per sottoscrivere una richiesta referendaria basta essere «elettore», con ciò implicitamente rinviando all'art. 48, a tenor del quale è elettore qualunque cittadino, uomo o donna, che abbia raggiunto la maggiore età (16). Possono sottoscrivere, dunque, tutti i cittadini che possono votare per l'elezione della Camera dei deputati, e ciò è coerente con quanto dispone il 3° comma dello stesso art. 75 in ordine alla partecipazione alla votazione referendaria (17). La residenza dei sottoscrittori non ha alcun rilievo: l'Ufficio centrale ha avuto modo di pronunciarsi sulla questione della sottoscrivibilità delle richieste referendarie da parte dei cittadini residenti in Regioni a statuto speciale in ipotesi non toccate dalle leggi oggetto della richiesta e — esattamente — l'ha risolta in senso positivo (18).

Per l'accertamento dell'identità degli elettori si deve seguire, come subito si dirà, il comune procedimento in materia di autenticazione. Risulta tuttavia indispensabile, perché la firma sia apposta utilmente, che sia procurato il certificato elettorale del sottoscrittore, che deve essere obbligatoriamente allegato alla richiesta di *referendum* (artt. 8, comma 6°, e 28 l. n. 352 del 1970) (19).

Quanto all'autenticazione, la dottrina più attenta ha dimostrato che si tratta di autenticazione in senso proprio (20), del tipo c.d. «amministrati-

(16) Quanto ai possibili limiti, è stato posto, in dottrina (DEVOTO, *L'Ufficio centrale per il referendum*, in AA.VV., *Problemi costituzionali relativi alla legge istitutiva del referendum*, pag. 16), il problema della correttezza della sottoscrizione (e ancor più della promozione) di una richiesta da parte di un magistrato che, per la sua qualifica professionale, dovrebbe poi essere chiamato a far parte dell'Ufficio centrale (eguale problema, peraltro, dovrebbe valere per un giudice costituzionale), risolvendolo nel senso dell'affermazione del diritto politico di sottoscrivere, accompagnato però dal dovere di astensione in sede di Ufficio centrale.

(17) Inoltre, come rilevava A. M. SANDULLI, in *Noviss. dig. it.*, voce *Legge*, IX, pag. 630 e segg., ora in *Scritti giuridici*, I, pag. 136, «in mancanza di restrizioni» è logico (aggiungo: in quanto la limitazione di un diritto politico avrebbe bisogno di un fondamento testuale) riferirsi alla categoria di elettori più ampia che sia prevista dal nostro ordinamento.

(18) Ord. 6 ottobre 1980 (*Foro it.*, 1980, I, 2633). Si era sostenuto che la mancanza di effetti nel territorio regionale avrebbe determinato la carenza di interesse dei cittadini ivi residenti a veder abrogata la legge statale. L'Ufficio centrale, correttamente, ha osservato che l'art. 75 Cost. consente di sottoscrivere a chiunque possieda — comunque — la qualità di «elettore».

(19) Nel caso di contrasto tra certificazione collettiva di iscrizione alle liste elettorali di un comune e certificato individuale, l'Ufficio centrale ha ritenuto che debba prevalere il secondo: ord. 25 settembre 1989.

(20) FRANCO, *Raccolta e autenticazione di firme per la richiesta di referendum e procedimento di controllo presso l'Ufficio centrale* (*Giur. cost.*, 1981, I, 513, 518 e segg.).

vo» (21). L'art. 8, comma 3°, della l. n. 352 del 1970 dispone, fra l'altro, che le firme «debbono essere autenticate da un notaio o da un giudice di pace o da un cancelliere della pretura, del tribunale o della corte di appello nella cui circoscrizione è compreso il comune dove è iscritto, nelle liste elettorali, l'elettore la cui firma è autenticata, ovvero dal giudice conciliatore, o dal segretario di detto comune». L'Ufficio centrale, peraltro, dopo una prima interpretazione restrittiva, ha ammesso anche l'autenticazione da parte di altri soggetti, assimilabili a quelli testualmente elencati dalla legge (22). Lo stesso Ufficio centrale ha ammesso l'autenticazione anche fuori della sede delle autorità autenticanti (23).

Difficile dire se, una volta manifestata, con la sottoscrizione, la volontà di (far) promuovere il *referendum*, l'elettore abbia la possibilità di revocarla. Questa, tuttavia, sembra una facoltà strettamente connessa al diritto politico esercitato dal firmatario, sicché appare di dubbia costituzionalità la mancanza di una previsione legislativa che ne stabilisca le modalità di esercizio (atteso che, nel silenzio della legge di attuazione, è assai difficile immaginare una procedura corretta). In ogni caso, tale facoltà dovrebbe potersi esercitare solo sino al deposito della richiesta (24), poiché quando questo è intervenuto si apre un ulteriore subprocedimento officioso, che ha tempi e fasi determinati *ex lege*.

---

(21) FRANCO, cit. alla nota prec., pag. 524.

(22) È il caso dei funzionari di segreteria della Procura della Repubblica: ord. 9 ottobre 1989 (poi seguita dall'ord. 13 novembre dello stesso anno), che smentisce l'ord. 6 ottobre 1980 (con l'argomento che si tratta di funzionario dotato «degli stessi poteri certificatori ed autenticatori propri del cancelliere...»). Si deve segnalare anche il fatto che, quando si è verificato un contrasto tra «numero delle firme indicate come autenticate nell'atto di autentica» e numero effettivo, l'Ufficio centrale ha considerato la prima indicazione come frutto di un errore materiale e fatto salve le autentiche (ord. 28 settembre 1989).

(23) Ord. 25 settembre 1980 (*Foro it.*, 1980, I, 2633). Questa possibilità è criticata da FRANCO, *Raccolta e autenticazione di firme per la richiesta di referendum e procedimento di controllo presso l'Ufficio centrale* (*Giur. cost.*, 1981, I, 550 e seg.), con l'argomento che in questo modo si consente al Governo di stabilire se e quando i pubblici funzionari possano recarsi fuori della loro sede, per procedere alle autenticazioni.

(24) Prospetta, invece, l'ipotesi che quel diritto si consumi con il raggiungimento del *quorum* delle cinquecentomila firme e comunque con la scadenza del termine di tre mesi per la raccolta delle sottoscrizioni CHIOLA, *I «presentatori» della richiesta di referendum* (*Dir. soc.*, 1973, 609). Il che, però, non convince, in quanto in tal modo si comprometterebbero le esigenze (di officiosa prosecuzione del procedimento) segnalate nel testo. Inoltre, il raggiungimento del *quorum* sarà pure un «fatto» (come afferma tale dottrina), ma è un fatto asseverabile solo all'esito del controllo di rito conseguente al deposito.

Quanto, infine, ai *presentatori*, va detto che, ai sensi dell'art. 28 della l. n. 352 del 1970, la richiesta deve essere presentata «da almeno tre dei promotori, i quali dichiarano al cancelliere il numero delle firme che appoggiano la richiesta». I presentatori sono qualificabili come organo del comitato promotore (25).

Se analizziamo i rapporti tra presentatori e comitato promotore, è evidente che i primi non possono considerarsi «amministratori» del secondo. Nondimeno, ne sono palesemente organi, legittimati dalla legge (e dal consenso degli altri promotori) a dare al procedimento referendario l'impulso finale con il deposito della richiesta. In quanto organi di un soggetto collettivo (26) sono tenuti al rispetto della volontà della maggioranza delle persone fisiche che lo costituiscono: il principio di maggioranza è comunemente ritenuto l'unico che possa ragionevolmente regolare i rapporti interni ad un collegio, sicché, anche nel caso dei comitati, non incontra vere alternative (27). Nella specie, pertanto, i presentatori debbono osservare la volontà della maggioranza dei promotori.

Le relazioni tra sottoscrittori, promotori e presentatori, se sono pianamente definibili sulla base degli istituti della rappresentanza istituzionale e del rapporto organico, non sono ricostruibili nel loro concreto funzionamento in modo sempre lineare.

Così, un problema delicato è quello della posizione dei promotori (i soli che vengano in considerazione, non essendovi ancora dei presentatori) prima che la raccolta delle cinquecentomila firme si sia compiuta. Può accadere, infatti, che essi abbiano interesse a contestare l'inosservanza delle norme di legge (si pensi alla mancata pubblicazione dell'annuncio dell'iniziativa in Gazzetta Ufficiale o al ritardo nella vidimazione da parte degli uffici competenti dei fogli per la raccolta delle firme). In tali ipotesi ci si può chiedere se le attribuzioni dei promotori possano trovare tutela in sede di conflitto innanzi la Corte costituzionale (come è loro consentito dopo la presentazione della richiesta). La risposta deve essere però negativa, se è vero che i promotori in tanto sono legittimati ad agire e resistere in sede di conflitto, in quanto rappresentano istituzionalmente il gruppo di cinquecento-

---

(25) Che la loro funzione sia *munus* pubblico (così CHIOLA, *I «presentatori» della richiesta di referendum* (*Dir. soc.*, 1973, 617)) potrebbe anche concedersi, ma tale qualificazione non è sufficiente ad identificare il tipo di rapporto che lega presentatori e promotori.

(26) Non, dunque, in quanto legati ai promotori da un «rapporto fiduciario e di rappresentanza di volontà», come invece ritiene G. M. SALERNO, *Il referendum*, pag. 73.

(27) Cfr., ad es., AURICCHIO, in *Enc. del dir.*, voce *Comitati (diritto civile)*, VII, pag. 758.



mila elettori, frazione del corpo elettorale, titolare della richiesta (28). Prima che il gruppo dei sottoscrittori si manifesti nella sua concreta consistenza tramite la formale richiesta, quindi, la via del conflitto deve ritenersi preclusa, ferme restando le altre modalità di tutela innanzi ai giudici comuni apprestate in via generale dal nostro ordinamento (29).

Ben diversa la situazione dopo che la richiesta è stata presentata. In tal caso la via del conflitto di attribuzione, già ipotizzata anni addietro in dottrina (30), è stata aperta dalla Corte costituzionale con la sent. n. 69 del 1978, che ha legittimato a tanto «il gruppo dei sottoscrittori». Nondimeno, poiché è palesemente inimmaginabile che il conflitto sia proposto da (o che al conflitto da altri proposto resistano) «tutti» i sottoscrittori, la Corte ha consentito che ad agire per loro conto siano appunto i promotori, i quali, secondo la stessa Corte, hanno la capacità di «rappresentare» (istituzionalmente) il gruppo dei sottoscrittori. Il riconoscimento ai promotori della legittimazione a confliggere è, in via di principio, in contrasto con la (esatta) premessa dell'assenza di un rapporto organico tra promotori e sottoscrittori, atteso che l'art. 37, comma 1°, della l. n. 87 del 1953 stabilisce che il

(28) Solo i sottoscrittori, del resto, sono titolari (come gruppo) di autentiche attribuzioni costituzionali, laddove quelle dei promotori trovano la loro fonte solo nella legislazione ordinaria, attuativa dell'art. 75 Cost., sicché esattamente si legge, da ultimo nella sent. n. 502 del 2000, che i promotori (presentatori) sono «competenti a dichiarare definitivamente, nell'ambito della procedura referendaria, la volontà della frazione del corpo elettorale titolare del potere di iniziativa previsto dall'art. 75 della Costituzione» (cors. ns.).

(29) Per la proponibilità del conflitto anche in simile ipotesi, invece, BRUNELLI, *Dinamica referendaria e comitato promotore* (*Quad. cost.*, 2001, 78), che riprende alcuni spunti (per vero assai problematici) di M. BRANCA, *Nota a prima lettura* (alla sent. n. 69 del 1978) (*Giur. cost.*, 1978, I, 593).

(30) Sulla possibilità, per i promotori, di sollevare conflitto di attribuzione, v. già ROLLA, *Primi cenni sulla funzione e sulla natura giuridica dei promotori del referendum abrogativo*, in AA.VV., *Problemi costituzionali relativi alla legge istitutiva del referendum*, pag. 58 e segg.; MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, I, pag. 336; CHIAPPETTI, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, pag. 130. Che i cinquecentomila elettori (e non, curiosamente, i cinque Consigli regionali) fossero potere dello Stato aveva detto anche CARBONE, *La competenza della Corte costituzionale sull'ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo*, in AA.VV., *La Corte costituzionale*, pag. 575, che tuttavia, più avanti (*ivi*, pag. 582), sembrava — con qualche contraddizione — patrocinare opposta conclusione.

Più in generale, l'estensione della legittimazione a proporre conflitto (al di là della sfera dei soli organi costituzionali) a «tutti quei complessi unitari dell'organizzazione statale che... non possono esser considerati sottoposti... al sindacato di altri organi» era stata prospettata da A. M. SANDULLI, *La giustizia costituzionale in Italia* (*Giur. cost.*, 1961, I, 830 e seg.), ora in *Scritti giuridici*, I, pag. 468.

conflitto di attribuzione deve insorgere «tra *organi* competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono». Se la conseguenza del riferimento agli «organi» fosse stata quella della preclusione dei conflitti coinvolgenti un «potere senza organo» qual è il gruppo dei sottoscrittori, però, l'art. 37 avrebbe dovuto ritenersi illegittimo per violazione dell'art. 134 Cost. (che ammette la defendibilità in giudizio delle attribuzioni di *qualunque* potere dello Stato, a prescindere dalla sua strutturazione interna). Per questo la Corte ha forzato il dato testuale, ponendo in dubbio le stesse premesse definitorie dalle quali era partita (31).

Al fine di proporre il conflitto, peraltro, non è necessaria neppure l'attivazione di tutti i promotori, in quanto non si dovrebbe dubitare «della facoltà conferita dalla legge ad almeno tre dei promotori di agire in nome e per conto del comitato promotore». Si pongono, però, a questo punto, diversi problemi.

Il primo riguarda l'ipotesi che il conflitto sia proposto da chi, tra i promotori, non ha anche la qualità di «presentatore». Questa possibilità sembra essere stata ammessa già dalla sent. n. 69 del 1978, dove si legge che «almeno tre dei promotori» possono «agire in nome e per conto del comitato promotore». Vero è, però, che la Corte ha desunto la legittimazione dei tre promotori dal fatto che «almeno tre dei promotori possano: provvedere al deposito dei fogli con le firme dei sottoscrittori e dei relativi certificati elettorali (articolo 28); alla sanatoria di eventuali irregolarità della richiesta, e alla presentazione di memorie intese a contestarne l'esistenza (art. 32, 3° comma); alla ricezione da parte dell'Ufficio centrale e di questa Corte, delle notificazioni e comunicazioni dei provvedimenti relativi alla legittimità ed ammissibilità delle richieste di *referendum* (art. 32, 3° e 5° comma, art. 33, 2° e 5° comma)».

Ora, se si esaminano queste disposizioni, si scopre che in realtà esse fanno tutte riferimento ai «presentatori», non già ai semplici «promotori».

---

(31) Quanto si dice nel testo deve indurre alla prudenza sulle conclusioni tratte da quella parte della dottrina (cfr. BALDINI, *L'intento dei promotori nel referendum abrogativo*, pag. 50), che ha visto nell'ammissione dei conflitti proposti dai promotori una conferma della rilevanza della loro volontà nel procedimento referendario (una sintesi delle riflessioni di questo A., a proposito dei *referendum* del 1995, è in ID., *L'intento dei promotori nel sindacato di ammissibilità del referendum abrogativo: continuità e discontinuità nella giurisprudenza costituzionale* (Jus, 1996, 165 e segg.).

Per la tesi che l'ammissione di conflitti proposti dai promotori sia il «punto più alto» della «valorizzazione nel sistema» delle «minoranze di iniziativa», BETTINELLI, *Referendum abrogativo e riserva di sovranità* (Pol. dir., 1975, 330).

Certo, i presentatori ben possono essere tre soli dei promotori, ma sarebbe ovviamente un'indebita inferenza logica (in quanto operata «all'inverso») derivarne che tre promotori i quali non siano anche presentatori possano adottare atti o compiere attività che impegnano l'intero comitato promotore e per esso il gruppo dei cinquecentomila sottoscrittori. Da questo punto di vista, non sembra casuale che la stessa sent. n. 69 del 1978 (poi seguita dalla sent. n. 161 del 1995) abbia ritenuto di ammettere il conflitto allora sollevato osservando anche che «nel presente caso, il ricorso è stato proposto da tre componenti del comitato promotore, i quali... sono tra i presentatori della richiesta». Così facendo la Corte si è opportunamente cautelata: se l'argomento decisivo a sostegno della proponibilità del conflitto da parte di soli tre promotori è quello dell'esistenza di attività consentite — appunto — ad un tal numero di promotori; se, però, la legge, quando disciplina tali attività, non fa generico riferimento ai promotori, ma menziona specificamente i presentatori, la conclusione più convincente è che non bastino tre promotori qualunque, ma occorran proprio tre presentatori perché il conflitto possa essere proposto (32). Di conseguenza, la frettolosa affermazione delle ordd. nn. 1 e 2 del 1979, ad avviso delle quali «competenti a dichiarare in questa sede le volontà dei firmatari della richiesta devono considerarsi i promotori ed, in quanto sono anche i promotori, i presentatori della richiesta stessa», dovrebbe essere specularmente rovesciata, poiché non sono i presentatori a poter proporre il conflitto «in quanto» anche promotori, ma i promotori a poterlo fare se e «in quanto» anche presentatori.

Che i presentatori dovessero essere almeno tre, poi, sembrava, sino a qualche tempo addietro, scontato, anche perché era stato espressamente affermato dalla sent. n. 161 del 1995, che aveva riconosciuto la legittimazione a confliggere al «comitato dei promotori — rappresentato da almeno tre soggetti» (33). L'ord. n. 195 del 2003, però, è venuta a gettare qualche seme di dubbio sul terreno di questa consolidata certezza. Essa, infatti, ha giudicato inammissibile un conflitto proposto da due soli presentatori, ma invece di accontentarsi di rilevare la palese insufficienza del numero, ha svolto una

---

(32) Nell'ord. n. 118 del 1995, del resto, si scrive che «la competenza a dichiarare la volontà dei firmatari della richiesta va riferita ai promotori e presentatori della richiesta stessa» (i corsivi, qui e nel testo, sono ns.). Il più delle volte (v., ad es., ordd. n. 226 del 1995; 131, 171 e 172 del 1997; 137 del 2000; 195 del 2003; sentt. nn. 383 del 1995; 102 del 1997; 49 del 1998; 502 del 2000), peraltro, la Corte si limita a rilevare che a promuovere il conflitto sono dei cittadini italiani «promotori e presentatori» della richiesta.

(33) Anche qui il corsivo è nostro.

complessa argomentazione volta a dimostrare l'esistenza di una serie di altri ostacoli liminari all'ammissibilità, «a prescindere, quanto ai requisiti soggettivi, dai problemi di legittimazione di due soli "presentatori e promotori" del referendum popolare a rappresentare il comitato dei promotori». Difficile dire perché la Corte abbia voluto «prescindere» da un così agevole rilievo (34). Certo è, però, che quanto ha detto non basta a far ritenere che la precedente giurisprudenza sia stata messa davvero in discussione.

Questione ulteriore è quella dell'eventuale divergenza di opinioni, quanto alla proposizione del conflitto (e comunque allo svolgimento di una qualsivoglia attività di competenza), all'interno del comitato dei promotori. Cosa accade se — poniamo — in un comitato di venti solo sei intendono proporre il conflitto? Per rispondere a tale quesito occorre, anzitutto, ricordare che, se è corretta la ricostruzione che si è prospettata, il conflitto non può essere proposto da tre promotori purchessia, ma soltanto da almeno tre presentatori. Conseguentemente, se tra i sei favorevoli non vi sono tre presentatori la risposta deve essere nel senso che di conflitto non si può parlare.

Le ipotesi, però, possono essere più complesse. Segnatamente, ci si deve chiedere cosa accada se: *a*) tutti i presentatori sono favorevoli alla proposizione del conflitto ma gli altri promotori (eventualmente più numerosi dei presentatori) non lo sono; *b*) solo alcuni dei presentatori (in numero comunque superiore a tre) sono favorevoli e *b1*) costituiscono, ovvero *b2*) non costituiscono la maggioranza dei presentatori. Tanto nell'ipotesi *b1*) quanto nell'ipotesi *b2*), infine, può accadere che i presentatori favorevoli abbiano, ovvero non abbiano dalla loro la maggioranza del comitato promotore.

Nonostante il quadro delle possibili ipotesi sia articolato e complesso, la soluzione dei problemi prospettati diventa relativamente agevole se si dà dei promotori la corretta qualificazione giuridica.

Si è già visto che il comitato dei promotori è da considerare autentico comitato ai sensi del codice civile; che i presentatori ne sono organo; che

---

(34) Si può tuttavia azzardare un'ipotesi. I conflitti di attribuzione non conoscono un termine per ricorrere. Per contro, un conflitto proposto da due soli presentatori è — a stare alla pregressa giurisprudenza — inammissibile in quanto proposto da un soggetto non legittimato. Conseguentemente, se dopo la declaratoria di inammissibilità si fossero attivati — stavolta *rite* — almeno tre presentatori, non si sarebbe trattato di una vera «riproposizione». Ciò significa che non avrebbe potuto trovare applicazione il principio della non riproponibilità del conflitto già dichiarato inammissibile o improcedibile (sent. n. 116 del 2003; da ultimo, ord. n. 217 del 2004). È possibile immaginare, allora, che la Corte abbia affastellato una pluralità di altre ragioni di inammissibilità allo scopo di prevenire il rischio di un nuovo conflitto e d'una nuova pronuncia.

nelle decisioni del comitato ha applicazione necessaria il principio di maggioranza. Da ciò discende che i presentatori i quali, non avendo il consenso della maggioranza del comitato, propongano un conflitto o esercitino qualunque altra attività che impegni l'intero comitato agiscono *sine titulo*. Conseguentemente, che i favorevoli al conflitto siano oppure no la maggioranza dei presentatori non ha alcun rilievo, poiché solo la maggioranza del comitato dei promotori può legittimamente decidere quanto alla proposizione del conflitto (35). Ciò non significa che la proposizione del conflitto da parte dei presentatori debba essere preceduta da una formale deliberazione dell'intero comitato dei promotori. Vuol dire, però, che se v'è una deliberazione contraria il conflitto non può essere proposto (e, qualora egualmente lo sia, va dichiarato inammissibile). Vuol dire, anche, che una deliberazione contraria del comitato promotore potrebbe intervenire *post festum*, con la conseguenza che in tal caso il conflitto potrebbe essere oggetto di rinuncia (36) e (qualora vi fosse l'accettazione delle altre parti) si dovrebbe dichiarare l'estinzione del processo ai sensi dell'art. 26, comma 6°, N.I. (37).

Diversa è l'ipotesi in cui, pur a fronte della volontà manifestata dalla maggioranza del comitato promotore, non vi siano almeno tre presentatori disponibili a proporre il conflitto, ovvero (per quanto marginale possa esse-

---

(35) Resta fermo, tuttavia, che la specialità della l. n. 352 del 1970 fa sì che sia inapplicabile l'art. 41 cod. civ., a tenor del quale «Il comitato può stare in giudizio nella persona del presidente», poiché è sempre ai presentatori che spetta la rappresentanza processuale del comitato.

(36) La diversa identità dei rinunzianti rispetto ai confliggenti (originari) non ha, ovviamente, alcuna importanza, poiché il soggetto giuridico — confligente e rinunziante — è sempre il medesimo (la frazione di corpo elettorale istituzionalmente rappresentata dal comitato dei promotori).

(37) Può essere utile ricordare che con l'ord. n. 338 del 1996 è stato dichiarato estinto per rinuncia il processo relativo ad un conflitto proposto dai promotori del *referendum* sul finanziamento pubblico ai partiti. Questa decisione si segnala, anzitutto, perché la Corte non si è posta il problema dell'eventuale non coincidenza tra rinunzianti e proponenti il conflitto, in quanto ha constatato che «i medesimi rappresentanti [che avevano proposto il conflitto] hanno dichiarato di rinunciare al ricorso» (cors. ns.). Si segnala, però, anche perché ha ritenuto di poter pronunciare l'estinzione del processo già nella fase di liminare ammissibilità («la rinuncia, in questa fase, determina la necessità di dichiarare, con assoluta precedenza, l'estinzione del processo»), laddove, invece, la possibilità di decidere in tal senso avrebbe dovuto essere vagliata con maggiore attenzione, visto che l'estinzione, ai sensi dell'art. 26, comma 6°, N.I., presuppone che un conflitto vi sia, mentre prima dell'ordinanza di ammissione (che, sola, identifica le parti del giudizio) d'un vero conflitto non si può neppure parlare.

re l'eventualità che il comitato sia, nel giudizio costituzionale, resistente e non ricorrente) a resistere. In tal caso, sebbene la qualità di presentatore sia storicamente posseduta da chi materialmente ha depositato la richiesta presso la cancelleria della Corte di cassazione, la titolarità da parte dei presentatori di poteri che trascendono la fase della richiesta e impegnano l'intero comitato deve far ritenere che questo, con apposita deliberazione adeguatamente portata a conoscenza degli organi di controllo, possa sostituire anche tutti i presentatori al limitato fine dell'esercizio di quei poteri, nominando in loro luogo altri appartenenti al comitato stesso (38).

Una volta chiarita la loro natura giuridica e stabilito che i promotori sono legittimati ad agire per conto della frazione di corpo elettorale che istituzionalmente rappresentano, si tratta ora di stabilire i confini della loro legittimazione a dolersi, in sede di conflitto di attribuzione, delle asserite invasioni della sfera competenziale di tale frazione (39).

Il problema è stato posto, in particolare, a proposito delle leggi sospettate di reintrodurre la normativa già abrogata a seguito di una precedente

---

(38) ROLLA, *Primi cenni sulla funzione e sulla natura giuridica dei promotori del referendum abrogativo*, in AA.VV., *Problemi costituzionali relativi alla legge istitutiva del referendum*, pag. 54 e seg., aveva posto il problema della revocabilità dei presentatori da parte dei promotori (risolvendolo per l'affermativa). La questione, tuttavia, può essere correttamente risolta solo se impostata nel più complesso quadro concettuale descritto nel testo. Diversa è invece la questione, posta sempre dallo stesso A., *Op. ult. cit.*, pag. 55 e seg., nota 33, della sorte del *referendum* qualora il gruppo dei promotori scenda sotto le dieci unità (ad es. per dimissioni o morte). Per Rolla, in questo caso, le operazioni dovrebbero cessare in quanto quel numero di promotori sarebbe «un requisito condizionante la validità e la regolarità del *referendum* abrogativo». Sembra più corretto, tuttavia, ritenere che, una volta depositata l'iniziativa (se l'evento si verificasse prima, ovviamente, il problema neppure si porrebbe), il procedimento debba comunque proseguire, essendo funzionalizzato alla realizzazione dell'interesse dei sottoscrittori. Se il numero dei promotori dovesse scendere al di sotto di tre, invece, sarebbe evidentemente impossibile depositare la richiesta, con il conseguente esaurimento del procedimento. Una volta depositata la richiesta, peraltro, anche l'abbassamento del numero oltre quella soglia minima non potrebbe determinare l'interruzione delle operazioni referendarie, per la medesima ragione appena esposta.

(39) Sul piano processuale si deve aggiungere che se i promotori (ovvero i delegati dei Consigli regionali) vogliono dolersi dell'adozione di un atto legislativo capace di determinare la cessazione delle operazioni referendarie debbono farlo proponendo conflitto di attribuzione, mentre non basta una semplice «doglianza» prospettata nel corso del giudizio di ammissibilità. È quanto lascia chiaramente intendere la sent. n. 16 del 1997, laddove afferma che su doglianze di tal genere «questa Corte non ha veste per decidere alcunché nel corso dell'attuale procedura [di controllo di ammissibilità]».

votazione referendaria. Messa da canto la questione relativa all'illegittimità di tali leggi (che — vedremo al Cap. VI — al contrario di quanto opinato dalla dottrina e dalla giurisprudenza prevalenti è da escludere), si tratta di stabilire se i promotori possano o meno censurarle in sede di conflitto di attribuzione.

Questa ipotesi, ammessa da una parte della dottrina (40), è stata rigettata dalla giurisprudenza. Con l'ord. 6 luglio 1988 (senza numero) (41), la Corte costituzionale ha infatti osservato che «una volta proclamati i risultati dell'abrogazione popolare..., la frazione del corpo elettorale, identificata dall'art. 75 Cost. negli elettori... firmatari della richiesta di *referendum*, non è più qualificabile come entità soggettiva investita di un potere assimilabile al potere legislativo dello Stato, e così legittimata a sollevare conflitto di attribuzione», e che «conseguentemente, cessa anche la funzione di rappresentanza della volontà del potere popolare, attribuita al comita-

---

(40) MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, I, pag. 336; CHIOLA, *Itinerario con i promotori lungo il referendum*, in AA.VV., *Referendum*, a cura di M. LUCIANI e M. VOLPI, pag. 134; SAIZ ARNAIZ, *El referèndum derogatorio en el ordenamiento italiano: entre las (incompletas) previsiones normativas y la (creativa) jurisprudencia constitucional* (*Rev. esp. der. const.*, n. 36, 1992, 212, nota 31); CARAVITA DI TORITTO, *I referendum del 1993 tra crisi del sistema politico e suggestioni di riforma* (*Giur. it.*, 1993, IV, 572).

(41) Può leggersi, comunque (*Giur. cost.*, 1988, I, 4798). Pochi giorni prima, con l'ord. 22 giugno 1988 (*Giur. cost.*, 1988, I, 4797), la Corte aveva in qualche modo anticipato tale conclusione, pronunciandosi su un «conflitto» proposto per analoghe ragioni da un cittadino elettore e affermando che «in nessun caso, e tanto meno dopo la conclusione del procedimento referendario, il singolo cittadino può, in ordine al settore legislativo inciso dal referendum, ritenersi investito di una funzione costituzionalmente rilevante tale da legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzione...» (cors. ns.). A tal proposito, può essere utile ricordare che con l'ord. n. 82 del 1978 la Corte si era già occupata del ricorso per «conflitto» proposto da un singolo promotore di un referendum abrogativo di una legge della Provincia autonoma di Trento nei confronti della Regione Trentino-Alto Adige e aveva concluso per la sua inammissibilità, ma in quanto «il promotore ed i firmatari di una richiesta di referendum per l'abrogazione d'una legge provinciale non sono equiparabili agli organi statali "competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono" e nemmeno esercitano funzioni concorrenti con quelle attribuite a poteri dello Stato-apparato...» e in quanto «la Regione Trentino-Alto Adige... non ha legittimazione passiva se non negli specifici conflitti tra lo Stato e le Regioni (e tra le Regioni stesse)». Critiche a questa pronuncia in BETTINELLI, *Rigore definitorio e «ingiustiziabilità» di un conflitto* (*Le Regioni*, 1979, spec. 134 e segg.) (con l'argomento essenziale che sarebbe in contraddizione con la costante giurisprudenza che ha ammesso conflitti proposti da organi dello Stato comunità). Consenso, pur parziale, in GROSSI, *I promotori del referendum nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato* (*Giur. cost.*, 1978, I, 1227 e segg.).

to promotore durante l'iter referendario» (42).

Più articolata l'argomentazione dell'ord. n. 9 del 1997, resa in occasione di un conflitto proposto dai promotori del *referendum* sul finanziamento pubblico ai partiti (ammesso con la sent. n. 30 del 1993), che avevano impugnato la delibera legislativa con la quale, a loro giudizio, veniva reintrodotta una forma di finanziamento in sostanziale aggiramento della volontà popolare manifestata con la votazione referendaria. In quella occasione la Corte ha affermato che «la... assimilazione ad un "potere dello Stato" ai fini di cui agli artt. 134 della Costituzione e 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, non si traduce affatto... nella costituzione d'un organo di permanente controllo, come tale in grado d'interferire direttamente sulla volontà del Parlamento a garanzia di un corretto rapporto tra i risultati del *referendum* e gli ulteriori sviluppi legislativi, bensì trova il suo naturale limite nella conclusione del procedimento referendario». Procedimento che, a sua volta, giunge a compimento «con la proclamazione dei risultati e l'abrogazione delle disposizioni oggetto del *referendum*, ex artt. 36 e 37 della legge n. 352 del 1970» (43).

Si tratta, fatte salve alcune precisazioni (44), di un indirizzo convincente (45). È vero che all'ammissibilità del conflitto non è di ostacolo la natura legislativa dell'atto impugnato, poiché la Corte ha ritenuto che — sia pure in casi particolari — anche le leggi e gli atti con forza di legge possano essere oggetto di conflitto (46). Tuttavia, non si può non condividere

(42) A favore della soluzione adottata dalla Corte, BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, pag. 148.

(43) V. anche ONIDA, *Corte costituzionale e sviluppi della forma di governo: il conflitto tra poteri e il giudizio di ammissibilità dei referendum*, in *Ass. studi e ric. parl.*, Quad. n. 10, Seminario 1999, pag. 21: «i Comitati Promotori dei referendum possono sollevare conflitti di attribuzione fin quando c'è una procedura referendaria in atto» (cors. nell'orig.).

(44) Che saranno esplicitate al Cap. VI, laddove si discuterà del dovere del legislatore rappresentativo di garantire la copertura delle (eventuali) maggiori spese comportate dall'abrogazione referendaria (e della possibilità, per i promotori, di farlo valere).

(45) In senso contrario, G. M. SALERNO, *I profili soggettivi nei conflitti di attribuzione relativi alla par condicio*, in AA.VV., *Par condicio e Costituzione*, a cura di F. MODUGNO, pag. 34.

(46) Sent. n. 161 del 1995, con la quale si è superato il precedente indirizzo restrittivo (sent. n. 406 del 1989), senza però aprire incondizionatamente la strada a simili conflitti (v. infatti, ord. n. 73 del 1997; sentt. nn. 457 del 1999 e 221 del 2002). Da ultimo, l'ord. n. 343 del 2003 ha ribadito che il conflitto su atti di rango legislativo è ammissibile «solo nel caso in cui non esista un giudizio nel quale questi debbano trovare applicazione e quindi possa essere sollevata la questione di legittimità costituzionale in via incidentale». Il con-



la posizione del giudice costituzionale, che vede nei promotori l'espressione di un potere dello Stato dalle attribuzioni (defendibili in sede di conflitto) delimitate dalla conclusione del procedimento referendario (47). Si badi: non

---

flitto contro atti legislativi, insomma, ha una funzione in qualche modo sussidiaria e complementare rispetto al comune giudizio (incidentale o principale) sulle leggi (in questo senso, MALFATTI, PANIZZA, ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, pag. 241; più problematicamente, VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. «Cattivo uso» del potere e sindacato costituzionale*, pag. 152 e segg., a cui parere per la Corte costituzionale il conflitto su atti legislativi può essere ammesso oltre che nell'ipotesi della residualità in quella della necessità di far fronte, tramite il conflitto, ad una situazione di emergenza), anche a conferma della tendenza del conflitto di attribuzione a presentarsi come strumento processuale di chiusura del sistema di giustizia costituzionale (su questa tendenza, BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, pag. 3; MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999-2001)*, a cura di R. ROMBOLI, pag. 206. Che anche la Corte abbia inteso interpretare in tal senso il proprio ruolo è testimoniato, dall'«interno», da ONIDA, *Corte costituzionale e sviluppi della forma di governo: il conflitto tra poteri e il giudizio di ammissibilità*, in *Ass. studi e ric. parl.*, *Quad. n. 10, Seminario 1999*, pag. 120).

Si rammenti, infine, che un surrettizio tentativo di assumere un atto legislativo ad oggetto di un conflitto di attribuzioni era stato già operato dai promotori del referendum abrogativo degli artt. 1 e 1-bis del d.l. 1 febbraio 1977, n. 12 (Norme per l'applicazione dell'indennità di contingenza), quando avevano censurato il decreto presidenziale di promulgazione della legge 29 maggio 1982, n. 297, la quale aveva determinato la cessazione delle operazioni referendarie. In quella occasione, però, la Corte (dopo aver precisato che i ricorrenti non avevano prospettato argomenti «in base ai quali possa comunque ritenersi che nella specie difettesse il potere di promulgazione spettante al Presidente della Repubblica») aveva affermato che, anche a voler ritenere che oggetto del conflitto fosse la legge, le attribuzioni dei promotori risultavano adeguatamente tutelate dall'esercizio da parte dell'Ufficio centrale dei poteri di controllo di cui all'art. 39 della l. n. 352 del 1970 (ord. n. 43 del 1983). Lo stesso comitato promotore aveva anche proposto conflitto avverso il Governo, per aver posto la questione di fiducia sul disegno di legge di conversione del cennato decreto legge (dichiarato inammissibile con ord. n. 44 del 1983, per la «palese inidoneità dell'atto impugnato a ledere sotto qualsivoglia riguardo la sfera dei ricorrenti») e avverso il Presidente del Consiglio e il Parlamento, sempre in ordine al disegno di legge di conversione (dichiarato inammissibile con ord. n. 45 del 1983, con la stessa motivazione di cui alla precedente ord. n. 43, ritenuta *a fortiori* applicabile in un caso in cui «la lesione della sfera dei promotori è dedotta soltanto in relazione al disegno di legge, recante le disposizioni abrogatrici di quelle già destinate al vaglio del corpo elettorale»). Tali precedenti sono stati confermati dall'ord. n. 172 del 1997.

(47) Si è sostenuto, invece, da parte di CARAVITA DI TORITTO, *I referendum: minaccia o risorsa democratica*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, pag. 158, nota 3, che i promotori sarebbero legittimati a proporre conflitto di attribuzione nei confronti del Parlamento anche nell'ipotesi in cui questo ritardasse nell'elezione dei giudici costituzionali di sua competenza, in quanto i promotori avrebbero «diritto a veder giudicate le loro richieste da una Corte nella sua composizione integrale». Al di là di quanto si argomenta nel testo, però, va osservato che, se così fosse, la norma che consente alla Corte di funziona-

si tratta di affermare che i promotori siano organo di un potere dello Stato *ad tempus* (48). Quel che la Corte ha detto è che non vi sono attribuzioni (costituzionalmente tutelate) dei promotori (*recte*: del potere del quale sono espressione) (49) che riguardino atti o vicende *successivi* alla conclusione delle operazioni referendarie. Non ha affatto escluso, però, che dopo tale conclusione essi possano proporre conflitto in ordine ad atti o vicende *anteriori*, fermo restando, ovviamente, che in tal caso debbono dare prova dell'attualità del loro interesse. Men che meno, ovviamente, ha affermato che la celebrazione del *referendum* determini di per sé l'improcedibilità di un conflitto già proposto (50).

Che questa sia la lettura corretta della giurisprudenza della Corte è confermato dalla sent. n. 49 del 1998. In quella occasione, la Corte ebbe a pronunciarsi sul conflitto proposto dai promotori di alcuni *referendum* contro la

re anche con soli undici componenti non avrebbe senso, poiché solo una pronuncia a ranghi compatti potrebbe ritenersi (pienamente) legittima.

(48) Sebbene non si possa trascurare l'osservazione (di PANUNZIO, *Chi è il «custode» del risultato abrogativo del referendum?* (*Giur. cost.*, 1997, 1995)) che, ad ammettere che i promotori possano proporre conflitto anche dopo la conclusione delle operazioni referendarie, si avrebbe la conseguenza che essi potrebbero agire per la tutela delle loro (asserite) attribuzioni per un tempo indefinito, anche una volta che qualunque loro collegamento con la società civile (con lo Stato-ordinamento dei quali la Corte li considera espressione) fosse venuto meno.

(49) Sarà pur vero che, in pratica, la natura amorfa della frazione di corpo elettorale composta dai sottoscrittori ha costretto la Corte costituzionale ad erigere in potere dello Stato i promotori, ma non per questo deve rimanere occultata la nitida diversità dommatica delle categorie, che impedisce di sostenere che il «vero» potere dello Stato siano ormai i promotori (v., invece, CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, pag. 432; sulla sua scia BRUNELLI, *Dinamica referendaria e comitato promotore* (*Quad. cost.*, 2001, 77)).

(50) È quanto è avvenuto nel caso (di cui si parla più ampiamente, per altro profilo, nel testo) del ricorso per conflitto di attribuzione proposto dai promotori dei *referendum* indetti per il 15 giugno 1997 con dd.pp.rr. del 15 aprile 1997 nei confronti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, depositato il 24 maggio 1997, dichiarato ammissibile il 5 giugno 1997 (con ord. n. 171), notificato (con l'ordinanza di ammissibilità) il 9 giugno 1997, nuovamente depositato il 17 giugno 1997 e deciso il 12 marzo 1998 (con sent. n. 49), ben dopo il 15 giugno 1997 (data di celebrazione dei *referendum*). Ed è anche quanto è avvenuto nel caso del ricorso proposto dai promotori dei *referendum* indetti con d.p.r. 29 marzo 2000 (per il 21 maggio 2000) sempre nei confronti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, depositato il 27 aprile 2000, dichiarato ammissibile il 12 maggio 2000 (con ord. n. 137), notificato (con l'ordinanza di ammissibilità) il 18 maggio 2000, nuovamente depositato il 2 giugno 2000 e deciso il 17 novembre 2000 (con sent. n. 502), anche stavolta ben dopo il 21 maggio del 2000 (data di celebrazione dei *referendum*).

Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. I promotori lamentavano, per un verso, che la Commissione avesse previsto dei dibattiti televisivi riservati esclusivamente ai gruppi parlamentari; per l'altro, che avesse approvato con ritardo la relativa regolamentazione, compromettendo il regolare svolgimento della campagna referendaria. La Corte rigettò una preliminare eccezione della difesa della Commissione parlamentare, secondo la quale, con lo svolgimento delle operazioni referendarie, sarebbe ormai venuto meno l'interesse dei promotori, visto che la pronuncia sul conflitto non avrebbe avuto alcun effetto giuridico su quelle operazioni.

Secondo la Corte, una volta affermato il dovere costituzionale della Commissione parlamentare di regolare adeguatamente la propaganda referendaria e una volta «riconosciuto che a tale dovere fa riscontro una attribuzione dei comitati promotori», non si sarebbe potuto dire che una sentenza di accertamento della «violazione di quel dovere e la lesione di quella attribuzione» sarebbe stata «inidonea a produrre effetti sul procedimento di *referendum* già concluso». Tanto, perché rimaneva «in linea teorica valutabile l'incidenza dell'accertata menomazione sull'esito del *referendum*» e perché l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato non faceva venir meno l'interesse dei ricorrenti ad ottenere una statuizione sulla spettanza delle attribuzioni.

Lungi dal comportare il rovesciamento della precedente giurisprudenza (51), tale pronuncia ne è la chiara conferma. In questa fattispecie, infatti, i promotori non avevano tentato di proiettare nel futuro le proprie attribuzioni, come avevano invece fatto nei casi precedentemente decisi (quando avevano preteso di ergersi a tutori dell'esito referendario), ma avevano lamentato la violazione delle loro attribuzioni in riferimento ad atti pregressi. La questione risolta dalla Corte, pertanto, era quella, ben più semplice e comune, dell'attualità dell'interesse del ricorrente in un conflitto, dopo che l'atto censurato sia già stato portato ad effetto. E la sua risposta positiva non smentiva in alcun modo le statuizioni meno recenti.

Semmai, ci sarebbe da chiedersi quale sia il momento nel quale gli atti incidenti sulla consultazione referendaria cessano di avere rilevanza per le attribuzioni costituzionalmente tutelate dei promotori. Si è parlato, sino adesso, di conclusione delle operazioni referendarie, ma sarebbe legittimo chiedersi se, in realtà, il *dies ad quem* della rilevanza degli atti al fine della tute-

---

(51) Come ritiene, invece, VERONESI, *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri. Profili soggettivi e oggettivi*, in AA.VV., *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, a cura di E. BINDI e M. PERINI, pag. 33 e seg.

la costituzionale dei promotori non debba anticiparsi alla data di emanazione del decreto presidenziale di indizione, avendo, con questo, i promotori assolto al compito, loro confidato dalla legge, di condurre in porto la richiesta referendaria. La Corte costituzionale, però, ha ritenuto altrimenti, osservando, in riferimento al già menzionato conflitto proposto nei confronti di atti regolativi della campagna referendaria, che «ogni limitazione della facoltà di partecipare ai dibattiti televisivi sui *referendum*, che dovesse risultarne, potrebbe, in astratto, ledere l'integrità delle attribuzioni che spetta ai comitati promotori tutelare» (sent. n. 49 del 1998). Già, prima, del resto, nella sent. n. 161 del 1995 e nell'ord. n. 226 del 1995 si era scritto — rispettivamente — che: *a*) «le restrizioni disposte alla campagna referendaria... appaiono suscettibili di incidere sulla formazione della volontà di coloro che esprimono il loro voto nel *referendum* e, di conseguenza, nella sfera di attribuzioni garantita, ai sensi dell'art. 75 della Costituzione, ai ricorrenti [e cioè ai promotori]»; *b*) vi sarebbero «attribuzioni di rilievo costituzionale, spettanti ai promotori del *referendum* abrogativo nello svolgimento della campagna referendaria ai sensi degli artt. 21, 48, 75 e 77 della Costituzione». La medesima posizione, poi, è stata sostenuta nell'ord. n. 171 del 1997 («le modalità di svolgimento della campagna referendaria sono suscettibili di influire sulla formazione dell'opinione pubblica..., sicché ogni limitazione della facoltà di partecipare ai dibattiti televisivi sui *referendum* potrebbe, in astratto, ledere l'integrità delle attribuzioni dei comitati promotori»), nella conseguente sent. n. 49 del 1998, nell'ord. n. 137 del 2000.

Tanto l'idea generale che i promotori abbiano una posizione difendibile innanzi la Corte costituzionale anche in riferimento ad atti successivi all'indizione, quanto quella particolare che essi abbiano interesse ad una campagna referendaria regolare sono condivisibili. Per un verso, infatti, non si può escludere che (per l'applicazione dell'art. 39 della l. n. 352 del 1970) si dichiarino la cessazione delle operazioni referendarie anche dopo l'indizione (il che certamente interessa i promotori). Per l'altro, è vero che — come detto — la funzione dei promotori è quella di «condurre in porto» la richiesta, ma non è meno vero che la richiesta è preordinata alla votazione popolare e che non sarebbe «vera» richiesta quella che sfociasse in una votazione distorta nei suoi presupposti (52).

---

(52) La stessa conclusione è raggiunta, ma con diverso itinerario argomentativo, da G. M. SALERNO, *I profili soggettivi nei conflitti di attribuzione relativi alla par condicio*, in AA.VV., *Par condicio e Costituzione*, a cura di F. MODUGNO, pag. 27 e seg., il quale ritiene che una volta ammessi i conflitti proposti dai promotori su atti che impediscono il voto popolare sia logicamente necessario ammettere quelli relativi ad atti che possono distorcere il pro-

Incidentalmente, ma a necessario completamento di quanto detto in ordine ai conflitti proponibili in occasione di *referendum* abrogativi, si deve osservare che anche l'Ufficio centrale per il *referendum* (di cui più ampiamente si dirà al capitolo che segue) si è visto riconoscere legittimazione (passiva) al conflitto, in quanto «competente a decidere sulla legittimità delle richieste con ordinanza definitiva» (53), ovvero, più articolatamente, in quanto «organo investito, in via esclusiva e definitiva, del potere sia di decidere sulla legittimità delle richieste di *referendum* abrogativo, sia di disporre la cessazione delle relative operazioni, nei limiti previsti, secondo la sentenza n. 68 del 1978, nell'art. 39 della legge 352 del 1970» (54). Dal che sembra desumersi che quell'Ufficio, pur non essendo titolare di attribuzioni garantite in Costituzione (come avviene, almeno per l'essenziale, quanto ai promotori), è ritenuto legittima parte di un conflitto in quanto organo del potere giudiziario, la cui volontà esprime «definitivamente» con l'ordinanza prevista dall'art. 32 della l. n. 352 del 1970. Conseguentemente, il problema si sposta sulla legittimità dell'istituzione dell'Ufficio centrale in rapporto al divieto di istituzione di giudici speciali di cui all'art. 102, comma 2° Cost. Ma di questo si dirà più avanti.

Quanto agli altri soggetti potenzialmente legittimati, fermo restando che una loro identificazione *a priori* non è possibile (55), va ricordato che la sent. n. 69 del 1978 aveva scritto che «Nel procedimento referendario i promotori e i sottoscrittori, l'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione, il Governo, il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale concorrono all'effettuazione della consultazione popolare». Almeno questi, dunque, sono da ritenere senz'altro legittimati attivi e passivi, senza per ciò escludere che la legittimazione sia riconosciuta (come, di fatto, è stata) (56) anche ad altri soggetti.

---

cesso formativo della volontà dei votanti. Analogamente, OLIMPIERI, *Referendum, comitato promotore e poteri dello Stato nella più recente giurisprudenza costituzionale in materia di conflitti di attribuzione (con particolare riguardo alla sentenza n. 49 del 1998)* (Giur. cost., 1998, 1382).

(53) Ord. n. 17 del 1978.

(54) Ordd. nn. 1 e 2 del 1979. Analoga motivazione nell'ord. n. 13 del 1997, che legittima l'Ufficio centrale «in quanto organo investito, in via esclusiva e definitiva, del potere di verificare la legittimità delle richieste referendarie ovvero d'intervenire sulle stesse a norma dell'art. 32 della legge 25 maggio 1970, n. 352, nonché di disporre la cessazione delle operazioni», e nella conseguente sent. n. 102 del 1997.

(55) Opportuni inviti alla cautela in BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, pag. 10 e *passim*.

(56) V. ord. n. 171 del 1997, che ha ritenuto passivamente legittimata la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (non si tratta, peraltro, di un soggetto veramente «altro» da quelli di cui nel testo, poiché esso è ritenu-

5. *Il risultato.* — Il risultato del *referendum* è accertato dall'Ufficio centrale ai sensi dell' art. 36 della l. n. 352 del 1970. Anche questa fase del procedimento referendario, apparentemente assai semplice, ha dato luogo a non pochi problemi pratici.

5.1. *Il quorum di partecipazione.* — Il 4° comma dell'art. 75 Cost. stabilisce che «La proposta soggetta a *referendum* è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggio-

---

(15) E questo, sia detto incidentalmente, dimostra che quello rappresentativo-referendario è — come già detto — un sottosistema del regime rappresentativo.

(16) Una logica analoga, mi sembra, ispirava le riflessioni di FASO, *Astensionismo ed astensione nel procedimento di formazione della volontà collegiale nel diritto costituzionale* (Rass. dir. pubbl., 1965, I, 75).

(17) Così impostato il problema, deve ritenersi infondata anche l'ipotesi (prospettata da BARBERA, *Quattro domande dopo il referendum elettorale* (Quad. cost., 2000, 627) che una norma di correttezza costituzionale imporrebbe alle forze politiche presenti in Parlamento di non pronunciarsi a favore dell'astensione.

ranza dei voti validamente espressi». Si tratta di una formulazione molto precisa e tutt'altro che casuale. I costituenti scrivevano, infatti, con la fresca memoria delle polemiche sul risultato del *referendum* istituzionale del 2 giugno del 1946, che era stato contestato da chi sosteneva che la maggioranza avrebbe dovuto calcolarsi tenendo conto anche delle schede bianche e delle nulle. È vero che il problema fu rapidamente risolto dalla Corte di cassazione (1), ma non è meno vero che alcune delle argomentazioni ivi utilizzate avevano suscitato non pochi dubbi. In particolare, la Corte aveva affermato che «le schede bianche rappresentano forme di astensione dal voto... ed è manifesta la giuridica equivalenza tra l'inerzia di chi si astiene completamente dal presentarsi all'urna e la posizione di chi non esercita il suo diritto di voto, non manifestando volontà alcuna nella scheda presentata», il che era stato duramente criticato, in particolare, da Carlo Esposito (2).

In sede di redazione della Costituzione, pertanto, si volle chiarire una volta per tutte che ai fini del *quorum* sarebbero state utili anche le schede bianche e nulle: è per questo che si è fatto riferimento alla «partecipazione» alla votazione (e non ai voti o ai votanti), ed è sempre per questo che (ai fini del diverso *quorum* funzionale) si è fatto riferimento ai voti validi (3). Non vi è dubbio, pertanto, che, quale che sia la scheda deposta nell'urna, quel che conta, ai fini del *quorum* strutturale, è che una scheda sia stata deposta, poiché con questo l'elettore ha «partecipato» alla votazione (con la conseguenza che il *quorum* è sensibilmente più basso di quanto sarebbe ove fosse stata preferita la scelta opposta) (4).

La ragione del *quorum* non è certo da rinvenire nel timore dei costituenti nei confronti dell'abrogazione referendaria, che è in grado di provocare, ma senza poterla colmare, una lacuna legislativa (5). Se così fosse, il rime-

(1) Ord. 18 giugno 1946 (*Giur. it.*, 1946, I, 1, 385).

(2) C. ESPOSITO, *La maggioranza nel referendum* (*Giur. it.*, 1946, I, 1, 385 e segg.). Su questa vicenda, di recente, PALADIN, *Il referendum istituzionale e l'Assemblea costituente* (*Dir. soc.*, 1998, 364 e segg.).

(3) La vicenda della votazione in Sottocommissione che portò all'approvazione della formula «voti validi espressi» è illuminante ed è stata descritta al Cap. II, par. 2.4.1.

(4) È stato esattamente osservato (da RIZZO, *Natura ed efficacia del referendum abrogativo*, II, (*Montecitorio*, 1962, 41)) che l'elettore che depona una scheda bianca o nulla ha pur sempre partecipato e «convalid[a] un procedimento, rimettendo contemporaneamente ad altri la facoltà di deliberare». Tale concezione degli effetti delle schede bianche è condivisa anche da G. M. SALERNO, *Il referendum*, pag. 97; PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione. Natura, organizzazione, funzione, ruolo*, pag. 386.

(5) Così, invece, DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, pag. 226.

dio ad un simile timore sarebbe stato quello — radicale — della soppressione del *referendum* come strumento di legislazione, ovvero della completa ridefinizione del suo procedimento, in modo tale da prevenire il rischio stesso delle lacune.

In realtà, come risulta dai lavori preparatori, la spinta decisiva verso l'introduzione del *quorum* venne dal timore dell'abrogazione delle leggi da parte di minoranze anche esigue di cittadini, capaci di approfittare della possibile inerzia della maggioranza degli aventi diritto (6).

La ragione del *quorum* imposto al *referendum* abrogativo, comunque, si comprende bene se si ragiona sulla sua assenza nel *referendum* costituzionale (7).

A prima vista, l'assenza del *quorum* sembrerebbe «tecnicamente neutra» (8), in quanto la rigidità della Costituzione potrebbe essere favorita sia dall'assenza che dalla presenza di un *quorum*: nel primo caso, perché si consente ad una minoranza compatta e motivata, che si contrappone ad una maggioranza disunita e disinteressata, di far valere le ragioni della difesa della Costituzione (o, più semplicemente, del testo vigente della Costituzione); nel secondo, perché l'imposizione di un tasso minimo di partecipazione costringerebbe i sostenitori della revisione a mobilitare i propri elettori (9). Questa prima impressione, tuttavia, è fallace.

L'idea della neutralità, infatti, non regge alla considerazione della concreta disciplina della revisione costituzionale dettata dall'art. 138 della Costituzione. Vi si prevede che l'intervento popolare sia meramente facoltativo ed eventuale, con la conseguenza che, in sua mancanza, la legge di

(6) V. anche i risalenti rilievi di MORTATI, *Il potere legislativo nel progetto di Costituzione*, in *Studium*, n. 7-8 del 1947, ora in *Raccolta di scritti*, I, pag. 474, cui certo erano note le critiche già espresse dalla più risalente dottrina ai *referendum* approvati con l'appoggio di un'esigua frazione (attiva) del corpo elettorale (v., ad es., MUNRO, *Initiative and Referendum*, in *Enc. of the Soc. Sc.*, pag. 52. Si tenga presente, comunque, che nemmeno il *quorum* previsto dall'art. 75 può impedire quella che potremmo chiamare abrogazione di minoranza, poiché il 50%+1 dei voti validi del 50%+1 degli elettori costituisce pur sempre circa un quarto dell'intero corpo elettorale (analoghi rilievi già in CRISAFULLI, *Norme regionali e norme statali in materia di referendum* (*Riv. amm. Rep. It.*, 1955, 459, nota 2)). Non è l'abrogazione minoritaria, dunque, che i costituenti non vollero (come invece afferma RUOTOLO, *Referendum in materia elettorale e unitarietà della volontà popolare*, in AA.Vv., *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, a cura di F. MODUGNO e G. ZAGREBELSKY, pag. 248), ma l'abrogazione — diciamo così — esiguamente minoritaria.

(7) È, questo, un passaggio mancante in CRISAFULLI, cit. alla nota prec., che non a caso concludeva per la sostanziale inidentificabilità di un «fondamento logico-politico» del *quorum* previsto dall'art. 75 Cost.

(8) Così CANEPA, *Referendum costituzionale e quorum di partecipazione* (*Quad. cost.*, 2001, 307).

(9) E in effetti vi è stato chi ha sostenuto che l'assenza del *quorum* nell'art. 138 favorirebbe la revisione costituzionale (GALEOTTI, *Intervento*, in *Il referendum in materia elettorale. Un dibattito «a caldo»* (*Pol. dir.*, 1999, 285)).



revisione (ovvero, la legge costituzionale) approvata dalle Camere a maggioranza assoluta può entrare (dopo l'esaurimento della fase integrativa dell'efficacia) senz'altro in vigore. Ciò significa che il *referendum* costituzionale (potendo solo «arrestare» le decisioni del Parlamento) (10) è concepito come uno strumento che (giuridicamente) ha senso solo per gli oppositori della modificazione costituzionale, ch  per i sostenitori il risultato   conseguito anche con la semplice inerzia. Se dunque, in astratto, il *quorum* avrebbe potuto essere utilizzato nell'una o nell'altra prospettiva (di ostacolo, cio , o di facilitazione dell'innovazione), nello scenario in concreto disegnato dall'art. 138 Cost. la funzione della sua assenza   divenuta una sola: l'esaltazione della natura oppositiva del *referendum* costituzionale (11).

Proprio l'assenza di *quorum* (12), l'iniziativa anche ad opera di una minoranza parlamentare e la natura facoltativa di quel *referendum* (13), invero, spie-

(10) G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, pag. 87.

(11) Da non confondere con quella che   propria anche del *referendum* abrogativo, ma nei limiti e secondo le caratteristiche gi  segnalate al Cap. II.

(12) Sul punto richiamano l'attenzione G. FERRI, cit. alla penultima nota, pag. 132; BUSIA, *Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un «cammino carsico» di oltre cinquant'anni* (*Nomos*, 2003, n. 2, 112), e CIANCIO, *Il quorum di partecipazione nel referendum* (*Pol. dir.*, 1999, 671).

(13) L'elemento della facoltativit  o dell'obbligatoriet    valorizzato, al fine dell'affermazione della natura oppositiva del *referendum* (che si avrebbe solo nella prima ipotesi), da PACE, *L'instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, ora in *Potere costituente. Rigidit  costituzionale, autovincoli legislativi*, pag. 154 e seg., da PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in AA.VV., *Referendum*, a cura di M. LUCIANI e M. VOLPI, pag. 90 e seg., da CALVANO, *L'omogeneit  del quesito nel referendum costituzionale ex art. 4 legge costituzionale n. 1 del 1997* (*Giur. cost.*, 1998, 431), da BUSIA, cit. alla nota prec., pag. 99, e in qualche misura anche da MAZZONI HONORATI, *Interrogativi in tema di referendum sulla Costituzione* (*Dir. soc.*, 1997, 67), (che, per vero, si limita a mettere in luce la natura «plebiscitaria» del *referendum* obbligatorio).

L'osservazione, per la verit , convince solo in parte, poich  la natura oppositiva in funzione conservativa manca al *referendum* abrogativo, che, per ,   esso pure facoltativo. Sembra pi  corretto, dunque, collegare quella natura anche ad elementi ulteriori rispetto alla facoltativit , come — appunto — l'assenza di un *quorum* o anche la preclusione del *referendum* per le leggi costituzionali approvate a larga maggioranza, che funge da tutela nei confronti dell'interpello del popolo provocato dalla medesima maggioranza in funzione di legittimazione (l'ipotesi di una riforma dell'art. 138 allo scopo di aprire questa possibilit , se formulata da chi — come MAZZONI HONORATI, cit., 71 — esattamente rileva la natura oppositiva del *referendum* costituzionale, appare incoerente con le premesse).

In questo senso, se lo stesso Panunzio (*Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in CERVATI, PANUNZIO, RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale*, spec. pag. 125), ha ragione a sottolineare la radicale diversit  di funzione, rispetto al *referendum* previsto dall'art. 138

gano perché esso abbia una funzione essenzialmente oppositiva (14), di tutela delle minoranze (come, del resto, aveva già chiarito Paolo Rossi, nella sua Relazione all'Assemblea Costituente del 14 novembre 1947) (15). Come ha riconosciuto la stessa Corte costituzionale, «All'interno del procedimento di formazione delle leggi costituzionali il popolo interviene... solo come istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva, rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta, che, in assenza di un pronunciamento popolare, consolida comunque i propri effetti giuridici» (16).

È ragionevole e logico, dunque, che in questo caso il *quorum* strutturale non sia previsto: la segnalata valenza oppositiva dell'istituto impone che il risultato della consultazione sia valido quale che sia la partecipazione che si è raggiunta. Solo così, come sopra accennato, si può consegnare ad una minoranza compatta uno strumento di opposizione alla maggioranza «innovatrice». La mancanza del *quorum*, pertanto, è funzionale alla più agevole *conservazione* della Costituzione.

L'esatto opposto accade per il *referendum* abrogativo. Qui, come già aveva intuito Guarino (17), il *quorum* è un'arma in più per coloro che intendono conservare la legge oggetto di richiesta abrogativa, i quali possono ottenere il risultato desiderato non soltanto votando no, ma anche non partecipando al voto. In entrambi i casi, insomma, i costituenti avevano presenti finalità di conservazione dell'esistente, che tuttavia — operando sul *quorum* — furono soddisfatte con strumenti esattamente speculari (facendo leva, cioè, sulle prerogative della *minoranza* nel *referendum* costituzionale e su quelle della *maggioranza* in quello abrogativo) (18).

---

Cost., del *referendum* che era stato previsto dalla l. cost. n. 1 del 1997 dopo la conclusione dei lavori della Commissione bicamerale dalla stessa istituita, ne ha meno nell'ancorare tale conclusione soltanto alla natura obbligatoria del *referendum* previsto da quella legge, e non anche alla non casuale previsione di un *quorum*, sconosciuto, invece, all'ordinario procedimento di revisione della Costituzione (art. 4 della l. cost. n. 1 del 1997).

(14) V. la dottrina cit. al Cap. I, par. 1.

(15) *Atti Ass. Cost.*, 1<sup>a</sup> ed., vol. IX, pag. 2124 («con ciò anche i diritti della minoranza — di una modesta minoranza — sono tutelati efficacemente, restando aperto l'appello al popolo anche ad opera di una parte comparativamente piccola della pubblica opinione»).

(16) Sent. n. 496 del 2000.

(17) GUARINO, *La revisione della Costituzione. Il referendum* (*Rass. dir. pubbl.*, 1948, 130). Lo stesso Autore (ID., *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare* (*Rass. dir. pubbl.*, 1947, I, 35, ora in *Dalla Costituzione all'Unione europea (del fare diritto per cinquant'anni)*), peraltro, aveva anche affermato che il *quorum* strutturale comprometterebbe la segretezza del voto, potendosi interpretare come un implicito sì anche la semplice partecipazione alla votazione.

(18) È davvero singolare, allora, che si sostenga (da parte di MORRONE, *L'invito a disertare le urne, tra storia, costituzione e regole di correttezza costituzionale* (*Quad. cost.*, 2003, 621 e seg.))

Non ha fondamento, allora, l'opinione di chi lamenta una sorta di contraddizione tra art. 75 e art. 138 Cost. Non si può invocare la pretesa maggiore «importanza» del *referendum* costituzionale (19), perché — come si è detto già in apertura — valutazioni del genere non hanno molto significato. Ancor meno si può sostenere che la disciplina del *referendum* abrogativo e di quello costituzionale dovrebbe essere identica perché, al di là della diversità formale degli effetti, nell'uno e nell'altro caso «gli elettori, in sostanza, sono chiamati a decidere sull'esistenza o inesistenza di una legge» (20). A parte il fatto che, evidentemente, la categoria dell'inesistenza è qui erroneamente richiamata, è agevole replicare che presupposti ed effetti giuridici delle due consultazioni popolari sono del tutto diversi, sicché il solo elemento che le accomuna è il collegamento con la produzione normativa (21). In ogni caso, a tutte queste opinioni sfugge, come già rilevato, la diversa *ratio* degli artt. 75 e 138, della quale i costituenti furono perfettamente consapevoli (22).

---

che la previsione del *quorum* sarebbe addirittura una sorta di surrogato («succedaneo») dell'obbligatorietà del voto. È chiaro che il *quorum* stimola il voto di chi vuole l'approvazione della richiesta referendaria, ma non è meno chiaro che — di fatto — può disincentivare, in presenza di certe condizioni politiche, la partecipazione di chi le è contrario. In ogni caso, proprio qualificando il *quorum* «succedaneo» del voto obbligatorio si dimostra che il voto referendario obbligatorio non lo è.

(19) GIUDICELLI, *La Cour constitutionnelle italienne et le référendum abrogatif*, pag. 194; analogamente, già prima, PARENZAN, *Il referendum abrogativo secondo l'articolo 75 della Costituzione (Comuni d'Italia, 1972, 26, nota 40, dell'estr.)*

(20) POMODORO, *Sul quorum nell'art. 138 (Quad. cost., 2002, 820)*.

(21) Tale collegamento, peraltro, è affatto diverso, tanto è vero che, come esattamente segnalato già da Crisafulli, solo per il *referendum* abrogativo la domanda s'esso sia fonte del diritto ha un senso (CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, pag. 95).

(22) Da quanto si dice nel testo si evincono, mi sembra, le ragioni più autentiche dell'infondatezza tanto dell'opinione di BASCHIERI, BIANCHI D'ESPINOSA, GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana. Commento analitico*, pag. 301; RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 2<sup>a</sup> ed., pag. 466; LUCIFREDI, *La nuova Costituzione italiana raffrontata con lo Statuto albertino e vista nel primo triennio della sua applicazione*, pag. 213 (in questo A., per vero, senza che la tesi sostenuta sia motivata), che reclamavano l'estensione analogica al *referendum* costituzionale del *quorum* previsto per quello abrogativo, quanto di quella di TREVES, *Principi di diritto pubblico*, 2<sup>a</sup> ed., pag. 59, che ipotizzava l'incostituzionalità della l. n. 352 del 1970, nella parte in cui non aveva espressamente previsto il *quorum* anche per il *referendum* di cui all'art. 138 Cost. Meno decisivo, invece, è osservare (come fa CANEPA, *Referendum costituzionale e quorum di partecipazione (Quad. cost., 2001, 298 e seg.)*) che simili posizioni sarebbero ostacolate dalla specialità della normativa sul *referendum* costituzionale e dalla collocazione dell'art. 75 Cost. nella parte dedicata al procedimento legislativo ordinario, ove si tratterebbe solo delle leggi ordinarie (questa seconda osservazione, poi, lascia particolarmente perplessi, poiché, come è noto, il procedimento di cui agli artt. 70 e segg. della Costituzione si applica anche alle leggi costituzionali e di revisione, per quanto non sia specificamente disposto dall'art. 138).

È per questo che le proposte di abolire il *quorum* strutturale previsto per il *referendum* abrogativo argomentate con il richiamo alla disciplina del *referendum* costituzionale non possono convincere. La diversa regolamentazione è tutt'altro che una «anomalia» della nostra Costituzione (23), ma è imputabile alla necessità di rispettare la logica degli istituti e di salvaguardare il loro rendimento democratico (24).

Meritevoli di riflessione, semmai, sono le preoccupazioni di chi ha rilevato che l'attuale *quorum*, in presenza di tassi decrescenti di partecipazione popolare alle votazioni (25), può diventare un ostacolo insormontabile per la maggioranza delle iniziative referendarie. Si è proposto, allora, di subordinare l'efficacia della consultazione all'ottenimento di un minimo del 25% dei consensi (sul totale degli aventi diritto), oppure al soddisfacimento delle condizioni attuali e solo «in subordine» all'ottenimento di un terzo dei consensi (26). Altri, invece, hanno prospettato l'ipotesi di calcolare il *quorum* in base al *turnout* delle ultime elezioni politiche (27).

La prima soluzione sconta una notevole dose di arbitrarietà e comunque non soddisfa le giuste preoccupazioni originarie dei costituenti, che (al contrario di quanto fecero per il *referendum* costituzionale) non vollero che una piccola ma organizzata minoranza potesse condizionare scelte impegnative per la generalità dei cittadini. Si fa dunque preferire la seconda, che è commisurata a dati oggettivi ed è capace di adeguarsi alle trasformazioni dei comportamenti di voto.

Non meno meritevoli di attenzione, tuttavia, sono anche le speculari con-

(23) Così, invece, GIUDICELLI, *La Cour constitutionnelle italienne et le référendum abrogatif*, pag. 194.

(24) Analogamente, NANIA, *Intervento*, in *Il referendum in materia elettorale. Un dibattito «a caldo»* (Pol. dir., 1999, 274); F. RIMOLI, *Intervento*, *ivi*, 287; DI GIOVINE, *Fra direttismo e antipolitica: qualche spunto sul referendum in Italia*, ora in *Democrazia diretta e sistema politico*, pag. 89 (il quale legge il *quorum* anche «in chiave di controbilanciamento dell'enorme potere... che l'ordinamento attribuisce a un'infima parte... del corpo elettorale»). *Contra* PANUNZIO, *Intervento*, in *Il referendum in materia elettorale*, ora cit., 288.

(25) Per questo rilievo, tra i molti, CARAVITA DI TORITTO, *Intervento*, in *Il referendum in materia elettorale*, cit. alla nota prec., 272 e seg.; BRUNELLI, *Dinamica referendaria e comitato promotore* (Quad. cost., 2001, 69).

(26) Così VASSALLO, *Il referendum e i paradossi del quorum* (Il Mulino, 2003, 1049), riprendendo e modificando una proposta di Stefano Ceccanti. Forse questa ipotesi era stata già avanzata da ONIDA, *Referendum: un istituto da rivedere* (Corr. giur., 1995, 765), peraltro in un passaggio di difficile interpretazione, nel quale si scriveva: «solo... di fronte ad una iniziativa fortemente appoggiata potrebbe in ipotesi darsi peso all'esito di una consultazione nella quale la maggioranza degli elettori sia rimasta indifferente od inerte».

(27) BARBERA, MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, pag. 245 e seg.

siderazioni di chi ha constatato come la rigorosa prescrizione del *quorum* corra il rischio di essere, di fatto, aggirata. Prescindendo dall'effetto di trascinarsi che, nell'ipotesi di pluralità di richieste, è determinato da quella più importante e condivisa, è il meccanismo stesso di distribuzione delle schede all'elettore che lascia perplessi, poiché non vi è alcun obbligo, in capo agli addetti al seggio, di richiedere quali schede l'elettore voglia ritirare (sicché questi è indotto a ritirarle tutte, facendo aumentare la partecipazione anche alle consultazioni cui non avrebbe avuto interesse) (28). Ancor più grave di questo, tuttavia, è che non vi sia alcuno strumento idoneo a garantire la segretezza sulla scelta dell'elettore di partecipare a certe consultazioni e non ad altre, il che si risolve in un'occulta coazione a ritirare tutte le schede in distribuzione. Una legge correttiva di queste distorsioni sarebbe altamente auspicabile.

5.2. *Lo scrutinio, la proclamazione dei risultati e la dichiarazione dell'avvenuta abrogazione.* — Le operazioni di voto si svolgono secondo regole che non sono dissimili da quelle comunemente previste per le elezioni. È dunque opportuno, in questa sede, limitarsi a prendere in considerazione i soli profili per i quali la disciplina del *referendum* abrogativo pone problemi interpretativi specifici e di particolare interesse (1).

5.2.1. *I criteri per il computo dei voti.* — Nel *referendum* abrogativo i soli voti che contano sono quelli validi. L'approvazione o la reiezione di una proposta, in altri termini, dipende soltanto dal raffronto tra i «sì» e i «no» validamente espressi, mentre i voti nulli e le schede bianche non entrano in alcuna misura a determinare il risultato (1). La formula dell'art. 75 è inequivoca, così come lo è la vicenda della sua adozione (2).

---

(28) Lo rileva CARLASSARE, *Considerazioni su principio democratico e referendum abrogativo*, in AA.Vv., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, pag. 142.

(1) Per alcune incongruenze della l. n. 352 del 1970, v., comunque, MIGNONE, *Note esegetiche sugli uffici di sezione e sugli uffici provinciali per il referendum*, in AA.Vv., *Problemi costituzionali relativi alla legge istitutiva del referendum*, pag. 33 e segg.

(1) RIZZO, *Natura ed efficacia del referendum abrogativo*, II (*Montecitorio*, 1962, 40 e seg.); CHIAPPETTI, *Dubbi sulla legittimità di nuove limitazioni legislative del referendum abrogativo* (*Il Politico*, 1976, 147 e seg.); BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, pag. 401; TACCHI, *La partitocrazia contro il referendum o il referendum contro la partitocrazia?* pag. 48.

(2) In effetti, come già si è visto al Cap. II, alla seduta della II Sottocommissione del 21 gennaio 1947, Perassi aveva proposto di esplicitare che non si sarebbe tenuto conto del-

Per questo tipo di consultazione elettorale, pertanto, non avrebbe senso porsi l'interrogativo che agitò l'opinione pubblica italiana al momento della proclamazione dei risultati del *referendum* istituzionale del 2 giugno del 1946, in considerazione del fatto che l'art. 2, commi 1° e 5°, del d. lgs. lgt. 16 marzo 1946, n. 98, faceva riferimento alla maggioranza (non già, come l'art. 75, dei voti validamente espressi, bensì) degli «elettori votanti» (3).

Si può verificare, comunque, anche l'ipotesi di perfetta parità di voti validi tra il «sì» e il «no», e in questo caso la conseguenza è che la richiesta referendaria si dà per non approvata. Analoga disciplina è prevista per il *referendum* costituzionale. Anche qui, in caso di parità di voti validi, l'effetto è quello di conservazione dello *status quo*, con preclusione della promulgazione della legge costituzionale.

L'ipotesi appena prospettata, ancorché di difficile realizzazione, è comunque istruttiva. La disciplina costituzionale che la riguarda, per un verso, è un'applicazione dei principi generali in materia di votazioni, in virtù dei quali una proposta si intende approvata solo a condizione che i voti favorevoli siano superiori (e non, appunto, pari) a quelli contrari. Per l'altro, è coerente sia con l'attenzione per le esigenze di conservazione dell'esistente mostrata dalla Costituzione, sia con la funzione oppositiva del *referendum* costituzionale.

5.2.2. *La proclamazione dei risultati.* — La l. n. 352 del 1970 distingue tra proclamazione dei risultati e dichiarazione dell'intervenuta abrogazione. Ai sensi dell'art. 36, comma 1°, infatti, «L'Ufficio centrale per il *referendum*, appena pervenuti i verbali, procede, in pubblica adunanza con l'intervento del procuratore generale della Corte di cassazione, facendosi assistere, per l'esecuzione materiale dei calcoli, da esperti designati dal primo presidente, all'accertamento della partecipazione alla votazione della maggioranza degli aventi diritto, alla somma dei voti validi favorevoli e dei voti validi contrari all'abrogazione della legge, e alla conseguente proclamazione dei risulta-

---

le schede nulle e di quelle bianche, mentre Fabbri invitò a limitarsi a parlare dei «voti validi espressi», sul che la Sottocommissione concordò (evidentemente ritenendo che le due formulazioni coincidessero).

(3) Sul punto, v. le note riflessioni di C. ESPOSITO, *La maggioranza nel referendum* (*Giur. it.*, 1946, I, 1, 385 e segg.). La formula dell'art. 75, anche in questo caso, come in quello della determinazione del *quorum* strutturale, è imputabile alla volontà di far tesoro dell'esperienza del *referendum* istituzionale del 1946 (in questo senso già BASCHIERI, BIANCHI D'ESPINOSA, GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana. Commento analitico*, pag. 301).

ti del *referendum*». Ai sensi del successivo art. 37, comma 1°, invece, la dichiarazione dell'avvenuta abrogazione spetta, come poi vedremo, al Presidente della Repubblica.

La proclamazione dei risultati ha certamente un effetto di certificazione, che fa fede dell'esito referendario. La legge non prevede rimedi nell'ipotesi che si sospettino errori nel conteggio effettuato dall'Ufficio centrale, né nell'ipotesi che si contesti la regolarità delle operazioni di voto. La giurisprudenza della Corte costituzionale, esaminata al Cap. III, rende di difficile realizzazione l'ipotesi di un conflitto da parte dei promotori.

In dottrina, poi, è stata sottolineata l'esigenza che le schede siano prima contate e poi, solo nell'ipotesi di superamento del *quorum*, scrutinate, allo scopo di non condizionare con dati di ambigua leggibilità l'opinione pubblica (1).

La proclamazione dei risultati costituisce l'ultimo atto del procedimento nell'ipotesi che il risultato del *referendum* sia negativo o che non si sia raggiunto il *quorum* previsto dall'art. 75 della Costituzione (2). Nell'ipotesi di esito positivo è invece necessario un ulteriore passaggio.

5.2.3. *La dichiarazione dell'avvenuta abrogazione.* — Ai sensi dell'art. 37, comma 1°, della l. n. 352 del 1970, «Qualora il risultato del *referendum* sia favorevole all'abrogazione di una legge, o di un atto avente forza di legge, o di singole disposizioni di essi, il Presidente della Repubblica, con proprio decreto, dichiara l'avvenuta abrogazione della legge, o dell'atto avente forza di legge, o delle disposizioni suddette».

Il decreto presidenziale ha natura meramente dichiarativa (1). In proposito va fatta, però, qualche precisazione.

L'art. 37, comma 3°, stabilisce che «L'abrogazione ha effetto a decorrere dal giorno successivo a quello della pubblicazione del decreto [presiden-

---

(1) Così DI GIOVINE, *Referendum e Corte costituzionale*, ora in *Democrazia diretta e sistema politico*, pag. 145.

(2) I comunicati di mancato raggiungimento del *quorum* suonano (per prendere uno solo dei possibili esempi) così: «L'ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione, con verbale chiuso in data 26 maggio 1999, ha accertato a norma dell'art. 36 della legge 25 maggio 1970, n. 352, che alla votazione per il *referendum* popolare (indetto con decreto del Presidente della Repubblica 22 febbraio 1999, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 43 del 22 febbraio 1999) non ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, così come richiesto dall'art. 75, 4° comma, della Costituzione».

(1) È quanto sostiene G. M. SALERNO, *Il referendum*, pag. 130.

ziale] nella Gazzetta Ufficiale». Ciò significa che nessuna abrogazione è «avvenuta» prima dell'emanazione del decreto e della sua pubblicazione. Per consentire la produzione dell'effetto abrogativo, pertanto, non è sufficiente la proclamazione dei risultati da parte dell'Ufficio centrale. Ciò ha indotto parte della dottrina a sostenere che il decreto presidenziale avrebbe natura normativa e «paralegislativa» (2), ma tale posizione non sembra convincente. Essa, invero, sembra recuperare antiche suggestioni della monarchia costituzionale che non sono più attuali e vanno abbandonate. Nel caso del *referendum* poi, il decreto dichiarativo dei risultati è anche meno significativo dell'atto di promulgazione (3): basti pensare che non è concepibile alcun rinvio (4) e che il Presidente deve limitarsi al semplice riscontro formale dell'atto di proclamazione da parte dell'Ufficio centrale (5). Nonostante i suoi effetti, insomma, il decreto resta un atto che ha una funzione meramente dichiarativa e ricognitiva (6) ed è dovuto (7).

Quel che accade, insomma, è che l'abrogazione è determinata («deliberata», dice lo stesso art. 75 Cost.) dalla votazione popolare, ma resta senza

(2) MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto* (rist. agg.), pag. 67.

(3) Per vero, uno degli argomenti evocati in dottrina per sostenere la natura non legislativa della promulgazione e la sua estraneità alla fase costitutiva della legge è stato il richiamo all'art. 70 Cost., ove si prevede che «la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere», con ciò solo escludendo da tale funzione il capo dello Stato (così CHELI, *Deliberazione, emanazione, pubblicazione ed esercizio della funzione legislativa delegata entro il termine della delega* (Giur. cost., 1959, 1011)).

(4) Così, ad es., ARCIDIACONO, CARULLO, RIZZA, *Istituzioni di diritto pubblico*, pag. 158.

(5) Analoghi rilievi già in CARBONARO, *Il referendum nella Costituzione e negli statuti delle Regioni ad ordinamento speciale*, in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, pag. 145; BASTIANINI, *Profili per una ricostruzione normativa dell'ammissibilità del referendum* (Studi senesi, 1984, 196). Difficilmente giustificabile, considerato il positivo vaglio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale (specie se concepito come controllo di costituzionalità anticipato), l'ipotesi (problematicamente avanzata da FOIS, *Replica*, in AA.VV., *Il dettato costituzionale in tema di referendum. Funzione e poteri della Corte di cassazione e della Corte costituzionale. Le otto richieste radicali di referendum*, pag. 154) del rifiuto presidenziale di emanare il decreto, qualora ravvisi nell'emanazione gli estremi dell'alto tradimento o dell'attentato alla Costituzione (l'unica ipotesi che si potrebbe avanzare è quella — certamente estrema — di un accertamento dei risultati referendari da parte dell'Ufficio centrale che sia palesemente erroneo o addirittura fraudolento).

(6) LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, pag. 311, il quale, nondimeno, sostiene che il decreto diverrebbe un vero e proprio «atto normativo con forza di legge», e cioè «decreto legislativo» (sindacabile dalla Corte costituzionale) quando differisce gli effetti abrogativi (*ivi*, 319).

(7) V. ancora CARBONARO, cit. alla penultima nota, pag. 146, cui *adde* RAVERAIRA, *Problemi di costituzionalità dell'abrogazione popolare*, pag. 94.



effetto sino all'emanazione del decreto presidenziale. Per vari profili, nulla di particolarmente diverso, se si vuole, da quanto avviene nel caso della legge, dove la promulgazione appartiene alla fase integrativa dell'efficacia dell'atto-legge, ma la normatività non cessa per questo di predicarsi dello stesso atto-legge, imputabile alla volontà delle due Camere (8).

Pur nel silenzio della l. n. 352 del 1970, deve ritenersi che il decreto debba essere controfirmato, considerate la generalità e l'inderogabilità della prescrizione di cui all'art. 89, comma 1°, Cost. Più problematico stabilire chi debba controfirmarlo. Sembra ragionevole, tuttavia, argomentare dall'art. 89, comma 2°, Cost., e dall'art. 5, comma 1°, lett. d), della l. n. 400 del 1988, per concludere nel senso che tenuto a controfirmare sia il Presidente del Consiglio, il quale controfirma gli atti di promulgazione e gli atti aventi valore o forza di legge. Questo non implica che sia il decreto presidenziale ad essere l'atto con forza di legge (e che, conseguentemente, non lo sia l'atto-referendum) (9). Più semplicemente, la Costituzione e la legge impiegano, qui, una formula ellittica (10), che tuttavia non deve trarre in inganno.

Poiché il decreto è un atto dovuto, non è indispensabile che sia preceduto da una proposta ministeriale (11). Del resto, come poi vedremo, lo stesso art. 37 della legge, al 3° comma, prevede espressamente la proposta ministeriale solo nell'ipotesi in cui il decreto provveda, in una con la dichiarazione dell'avvenuta abrogazione, anche al differimento degli effetti abrogativi. Il che significa, *a contrario*, che ove il differimento non sia disposto la proposta non è necessaria (12).

(8) Dire che l'abrogazione è un effetto «direttamente prodotto dalla volontà popolare» (RAVERAIRA, cit. alla nota prec., pag. 93, la quale, *ivi*, pag. 68, precisa che il decreto presidenziale serve unicamente alla mera «formalizzazione della volontà espressa dal popolo»), pertanto, è corretto, ma a condizione di precisare che tale effetto può concretamente determinarsi solo a condizione che siano interamente compiuti gli adempimenti richiesti dalla fase integrativa dell'efficacia.

(9) V., invece, quanto si dirà al Cap. VI.

(10) Del resto, si ricorre ad un'ellissi anche quando comunemente non si parla di decreti di emanazione degli atti con forza di legge, bensì di atti con valore o forza di legge *tout court*.

(11) In questo senso, invece, RAVERAIRA, *Problemi di costituzionalità dell'abrogazione popolare*, pag. 98.

(12) Questa conclusione potrebbe sembrare paradossale, comportando la conseguenza che il medesimo atto ora si sottrarrebbe alla proposta ministeriale, ora la richiederebbe. Il paradosso, tuttavia, è più apparente che reale, poiché la legge avrebbe ben potuto prevedere uno *specifico* decreto di differimento degli effetti abrogativi, distinto da quello dichiarativo. È solo la contestualità di dichiarazione e differimento, pertanto, che comporta la conseguenza segnalata.

Il regime delle pubblicazioni del decreto presidenziale è stabilito dall'art. 37, comma 2°, della l. n. 352 del 1970. Conseguentemente, esso deve essere pubblicato «immediatamente» sulla Gazzetta Ufficiale e deve anche essere inserito nella «Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana». Ora, come è noto, tale raccolta ha assunto la denominazione di «Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana». Il regime notiziale del *referendum*, pertanto, sebbene per tramite del *medium* costituito dal decreto presidenziale, è analogo a quello di tutti gli atti comunemente ritenuti normativi.

È difficile dire, tuttavia, a quale categoria di tali atti normativi il legislatore abbia ritenuto che il *referendum* appartenga, atteso che nel d.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092, recante il «Testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana», ci si limita a dire, quanto alla pubblicazione in G.U., che «restano ferme le pubblicazioni nella Gazzetta Ufficiale previste dalla legge 25 maggio 1970, n. 352, sui *referendum* e sulla iniziativa legislativa popolare» (art. 18, comma 6°), mentre del *referendum* non si fa esplicita menzione quanto all'inserimento nella Raccolta ufficiale.

Nondimeno, poiché l'art. 15, comma 1°, lett. d), stabilisce che nella Raccolta si ripubblicano, tra gli «altri decreti», quelli «del Presidente della Repubblica... che abbiano contenuto normativo», si deve ritenere che, per il legislatore, il «posto» del *referendum* sia esattamente questo. Il disegno normativo è piuttosto oscuro e complesso, ma sembra certo almeno quanto segue:

a) al contrario di quanto avviene per le leggi, per le quali la pubblicazione ha ad oggetto la legge stessa e non il decreto presidenziale di promulgazione, per il *referendum* ciò che formalmente viene pubblicato non è l'atto-*referendum*, bensì il decreto presidenziale che dichiara l'abrogazione referendaria;

b) nondimeno, tale regime della pubblicazione non dipende affatto da un'esigenza logica o dogmatica, bensì semplicemente dall'imperizia del legislatore del 1970, che, incerto sulla natura di atto-fonte del *referendum*, ha ritenuto di differenziarne il regime pubblicitario rispetto a quello delle leggi, onde non prendere posizione sul punto;

c) una volta imboccata la via dell'ambiguità, anche le fonti successive l'hanno seguita, stabilendo tortuosamente che il decreto presidenziale dichiarativo dei risultati referendari ha un «contenuto normativo» e senza riconoscere che quel decreto, che ha funzioni parzialmente coincidenti con quelle del decreto di promulgazione, si limita a manifestare all'esterno la volontà normativa concretizzatasi nell'atto-*referendum*.

Valerio Onida

## **REFERENDUM: UN ISTITUTO DA RIVEDERE**

in: *Corriere Giuridico*, 1995, 7, 765

1. In occasione di ogni consultazione referendaria si leva un coro di critiche sul modo in cui l'istituto del referendum è disciplinato e viene impiegato nel nostro paese: poi, all'indomani del voto, invariabilmente tutto quello che resta sono proposte legislative senza seguito. Anche stavolta andrà così? C'è da temerlo, vedendo come sia difficile oggi, nel clima di contrapposizione e di diffidenza reciproca che caratterizza la vicenda politica, «lavorare» sulle regole istituzionali in modo costruttivo ed evitando strumentalizzazioni di parte. Pure, è dal 1978 che, per esempio, la Corte costituzionale ha richiamato l'attenzione sulla opportunità di una revisione legislativa in materia di referendum.

Non si tratta - certamente - di intervenire per «sterilizzare» l'istituto referendario, che nel nostro sistema può svolgere e ha di fatto svolto un ruolo positivo di verifica e di arricchimento della dialettica democratica, e anche di stimolo efficace all'attività del Parlamento (non si può dimenticare che, ad esempio, problemi annosi come quelli del trattamento della malattia mentale e dell'indipendenza dei Tribunali militari furono affrontati dal Parlamento solo sotto lo stimolo di richieste referendarie). Ma si tratta di ripensare il quadro delle norme che oggi regolano l'istituto, per migliorarne la funzionalità ed evitare o ridurre i rischi di stravolgimento della sua logica.

Sono diversi i punti sui quali varrebbe la pena di intervenire. C'è la questione del numero di sottoscrizioni necessarie per la presentazione della richiesta di referendum: questione peraltro non essenziale, a mio avviso, perché i temi dei referendum, anche se proposti da minoranze, possono poi sollevare l'interesse di larghi strati dell'elettorato, come i risultati del voto dimostrano, rendendo marginale l'ipotesi (una volta sola verificatasi) del referendum reso vano dal mancato raggiungimento del quorum (la maggioranza degli elettori) nella consultazione. Oggi c'è chi vorrebbe abrogare la norma sul quorum, favorendo ancor di più l'uso del referendum da parte di minoranze attive. Ma non mi pare la via da battere, e comunque essa potrebbe avere un senso solo se si elevasse di molto il numero di sottoscrizioni necessario per presentare la richiesta: solo infatti di fronte ad una iniziativa fortemente appoggiata potrebbe in ipotesi darsi peso all'esito di una consultazione nella quale la maggioranza degli elettori sia rimasta indifferente od inerte. Piuttosto sarebbe da precludere la possibilità di raccogliere congiuntamente le firme sotto più richieste di referendum. Oggi i «pacchetti» di referendum sono utilizzati come strumenti anomali di battaglie politiche generali, contraddicendo il carattere di domanda specifica e singola che

il referendum dovrebbe avere. è vero che poi, al momento del voto, gli elettori sanno anche distinguere fra i vari quesiti (o forse, meglio, fra i vari «pacchetti» di quesiti). Ma al momento della raccolta di firme non c'è stata ancora la campagna, il livello di informazione degli elettori è molto basso, ed è più facile l'effetto di «traino» che un quesito può esercitare sugli altri.

Meriterebbe poi di essere rivista la scelta restrittiva fatta dal legislatore del 1970 quanto ai tempi della presentazione e dello svolgimento dei referendum. I limiti temporali volti a impedire la coincidenza dei referendum con le elezioni politiche, e la previsione del rinvio del referendum (addirittura, spesso, per due anni, in base ad una controversa interpretazione) nel caso di scioglimento anticipato delle Camere, rispondono all'idea che la scelta dei rappresentanti parlamentari è il momento della politica generale, che deve necessariamente assorbire ogni scelta su temi specifici come quelle fatte con i referendum. In questo modo però si finisce per enfatizzare un ruolo del referendum come succedaneo delle elezioni, momento a sua volta di confronto politico generale, ma dominato dai promotori dei quesiti o dai «comitati per il no»: mentre consentire lo svolgimento di referendum insieme alle elezioni significherebbe sottolinearne il carattere di consultazioni su temi specifici, stemperare i rischi di enfattizzazione dello strumento, evitare che la pendenza di quesiti referendari influisca (come è accaduto in passato) sulla decisione di scioglimento anticipato delle Camere.

2. Ma l'aspetto forse decisivo è quello dei limiti di ammissibilità costituzionale del referendum e del loro accertamento in concreto. I referendum dell'11 giugno hanno offerto nuovi esempi dell'uso così detto «manipolativo» del referendum: di quesiti cioè che, «ritagliando» nell'ambito delle disposizioni in vigore parti talora prive di autonomo significato normativo, tendono a «riscrivere» la legge, trasformando così la consultazione in un anomalo referendum propositivo.

Occorre però dire che questa prassi è quasi per intero figlia degli indirizzi formati nella giurisprudenza della Corte costituzionale, alla quale la legge affida, come si sa, il compito di giudicare preventivamente sulla ammissibilità dei quesiti, una volta che essi siano stati presentati. La Corte, fin dal 1978, ha affermato che tale giudizio non deve limitarsi ad accertare che la legge sottoposta a referendum non rientri fra le quattro categorie espressamente escluse dall'art. 75 della Costituzione (leggi tributarie, di bilancio, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di amnistia e indulto), ma deve altresì verificare che non sussistano altre ragioni di ordine costituzionale che in concreto impediscano la consultazione.

Sono note le tormentate evoluzioni della giurisprudenza in proposito, espresse in pronunce che spesso hanno dato la sensazione di decisioni «d'occasione», non convincentemente motivate. A mio parere i passaggi «fatali» di questa

giurisprudenza, che hanno contribuito più di ogni altra cosa alla distorsione dell'istituto referendario, sono stati due. Il primo è quello con cui la Corte, apparentemente (ma solo apparentemente) sviluppando il requisito della «omogeneità» del quesito, a tutela della libertà di voto che sarebbe compromessa dalla proposizione in unico quesito di più domande diverse, ha affermato che il quesito deve essere anche «chiaro» e «coerente», e che a tale fine deve risultare palese il risultato che i promotori si propongono di raggiungere. Ora, il referendum abrogativo, previsto dalla Costituzione, tende di per sé ad un unico risultato, che è la cancellazione di una o più norme. Quel che succede nell'ordinamento a seguito di tale cancellazione è vicenda ulteriore, che non riguarda se non indirettamente i promotori del referendum; e le ragioni per le quali l'abrogazione viene chiesta possono essere diverse (può anche formarsi una «coalizione» di volontà abrogative diversamente motivate, come per esempio è probabilmente avvenuto nei recenti referendum sui sindacati che hanno avuto esito abrogativo). Pretendendo invece dai promotori l'univocità in ordine agli scopi dell'abrogazione, la Corte ha avallato ed anzi ha indotto o addirittura reso necessaria la formulazione di quesiti complessi ed elaborati, e ha incentivato la tendenza a fare dei quesiti referendari uno strumento di proposta legislativa positiva. Il secondo passaggio è quello con cui la Corte, di fronte a quesiti referendari relativi a leggi che disciplinavano la formazione di organi costituzionali (come le Camere o il Consiglio Superiore della Magistratura), ha affermato che l'ammissibilità è condizionata al fatto che la proposta abrogazione lasci in vita una normativa «autosufficiente». Dunque non solo il quesito deve rendere esplicito a che cosa esso tende, ma deve proprio tendere a dar vita, come normativa «di risulta», ad una legge in grado di essere applicata: e ciò per evitare il rischio, sia pure lontano, che l'inerzia del Parlamento a seguito dell'abrogazione produca la paralisi nel funzionamento di una istituzione costituzionale.

A questo punto, come si vede, la strada dei referendum «manipolativi» non solo si è aperta, ma si è spalancata, e addirittura è divenuta talvolta un percorso obbligato. Nell'ultima tornata referendaria alcuni quesiti avevano proprio questa caratteristica: in particolare l'avevano i due quesiti sui limiti di concentrazione nel possesso di reti televisive e nella raccolta pubblicitaria, che tendevano non solo a cancellare la disciplina esistente, ma a sostituirla con una precisa diversa disciplina.

Dove conduca questa strada, lo si è ormai visto più volte. Da un lato conduce alla «riscrittura» di leggi mediante referendum, e ad una riscrittura forzatamente inadeguata e incoerente. Sarebbe come se ad un legislatore venisse assegnato il compito di formulare una legge, col vincolo di potere utilizzare soltanto le parole di una legge già esistente: l'opera difficilmente potrebbe dare risultati soddisfacenti.

Ma c'è di più. Se il quesito assume carattere sostanzialmente propositivo (perché è formulato in modo da dare luogo ad una normativa di risulta in sé significativa), si può fare strada l'idea che dopo l'esito del referendum, se abrogativo, il Parlamento, ove intervenga, sia a sua volta vincolato, per rispettare la volontà degli elettori, a conservare il risultato della consultazione: non solo nel senso che non possa (com'è ovvio) ripristinare né formalmente né sostanzialmente la disciplina che è stata oggetto di abrogazione, ma nel senso che non possa nemmeno sostituire a quella abrogata una disciplina diversa sia da questa, sia dalla normativa di risulta residuata dall'abrogazione. Se infatti si parte dalla premessa che il referendum non ha prodotto solo un'abrogazione, cioè un vuoto, ma ha prodotto una legge «nuova», si può concludere che dunque è quella legge che il Parlamento deve rispettare. Significativa in questo senso è stata la vicenda delle leggi elettorali dopo il referendum del 1993. Benché il referendum tendesse in sostanza ad abolire il carattere sostanzialmente proporzionale della legge sul Senato, e solo casualmente la normativa di risulta configurasse un sistema in cui tre quarti dei seggi erano assegnati in collegi uninominali, a maggioranza relativa, e un quarto con la proporzionale, proprio questo è il sistema che il Parlamento, com'è noto, finì per consacrare: anche, se pur non soltanto, per l'effetto di «trascinamento» del referendum.

Non è chi non veda le gravi conseguenze di questo modo di impostare il rapporto fra voto referendario e attività legislativa. La libertà del Parlamento di intervenire sulla materia oggetto di referendum, salvo il limite di non poter ripristinare la disciplina abrogata, verrebbe ad essere negata: con l'ulteriore singolare conseguenza di rendere bensì possibile una anomala legiferazione mediante referendum, ma solo in vista di contenuti normativi ottenibili mediante il «ritaglio» operato nelle disposizioni preesistenti.

3. Nel caso dei recenti referendum sulla televisione l'esito negativo ha impedito la produzione di una nuova «legge» referendaria, quale quella che si configurava nei quesiti. All'indomani della consultazione è stata però avanzata una tesi in certo modo speculare a quella appena ricordata: la tesi secondo cui, avendo gli elettori respinto i quesiti abrogativi, il Parlamento non potrebbe più modificare sostanzialmente le disposizioni oggetto dei medesimi: quasi che queste risultassero «cristallizzate» dall'esito del referendum. In realtà, la vittoria del no, se impedisce certamente il varo di una legge che abbia sostanzialmente gli stessi contenuti «positivi» che prospettavano i promotori del referendum, non può affatto impedire al Parlamento di innovare in altro modo sulla disciplina vigente. La volontà espressa dall'elettorato può essere stata determinata sia dal favore per il semplice mantenimento della legge qual è, sia dalla contrarietà a quella specifica modifica che veniva prospettata mediante il referendum: ad esempio dalla contrarietà alla riduzione del limite di concentrazione ad una sola rete, o alla riduzione del limite di concentrazione per i privati senza contemporanea riduzione del numero delle reti concesse alla RAI. Perciò nulla vieta che il

Parlamento, intervenendo sulla materia, stabilisca una disciplina nuova, diversa sia da quella esistente, sia da quella proposta con i quesiti referendari: ad esempio realizzando una riduzione «bilanciata» sia delle reti RAI che di quelle consentite ad un solo privato.

Peraltro, come si sa, l'attuale disciplina dovrà necessariamente essere rivista, modificando in senso più restrittivo il limite di concentrazione nel possesso di reti televisive nazionali da parte di uno stesso soggetto privato, poiché ciò è imposto dalla sentenza della Corte costituzionale che ha giudicato la legge attuale illegittima, in quanto inidonea a impedire la costituzione di una situazione dominante, quale quella in effetti oggi esistente.

E' dunque da sperare che ciò di cui il Parlamento non è stato capace prima del referendum - e cioè la riforma dell'assetto radiotelevisivo - riesca adesso. Prima, come si ricorderà, il tentativo è stato fatto, ma ne ha impedito il successo la mancanza dell'intesa fra le parti politiche. Del che è certo da rammaricarsi: non ci si può invece, rammaricare del fatto che sia caduta l'ipotesi di una semplice abrogazione parlamentare dell'art. 15 della legge «Mammì», con l'intesa che solo successivamente, entro il termine di scadenza della vigente disciplina transitoria, si sarebbe varata la nuova normativa.

Questo vero e proprio escamotage sarebbe stato solo un modo per eludere l'automatismo del referendum già indetto. Il Parlamento resta certo libero, prima della consultazione, di intervenire sulla materia del quesito, e se l'intervento è sostanzialmente innovativo esso fa venir meno il referendum privandolo di oggetto. Ma, mentre la semplice abrogazione della legge esistente può essere - e anzi dovrebbe essere - l'effetto tipico del referendum, il Parlamento non può fare altrettanto, almeno quando, come in questo caso, una disciplina legislativa debba comunque darsi : l'abrogazione legislativa deve essere accompagnata dall'introduzione delle nuove norme. E dunque una semplice abrogazione, con promessa di futura legislazione in positivo, non sarebbe stata congrua e nemmeno, io credo, legittima, essendo di fatto solo un mezzo per evitare il referendum.

4. E' possibile tornare indietro sulla strada pericolosa del referendum «manipolativo»? In teoria, essendo una strada tracciata in gran parte, come si è detto, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, sarebbe possibile che una nuova giurisprudenza la smentisse. Che cioè la stessa Corte, riprendendo la logica originaria e genuina del referendum abrogativo costituzionalmente previsto, stabilisse che sono ammissibili quesiti tendenti alla semplice abrogazione di leggi o parti di leggi, ancorché costituzionalmente necessarie ma non a contenuto costituzionalmente vincolato, senza che debba dedursi dal quesito una normativa di risulta univoca, coerente e autosufficiente: lasciando che sia il Parlamento, nella pienezza delle sue prerogative e anche dei suoi

doveri, a compiere l'opera ricostruttiva dopo quella eventualmente «demolitrice» del referendum. Per contro, sempre la Corte potrebbe stabilire che non sono ammissibili, perché in contrasto con il carattere abrogativo del referendum e con l'esigenza di chiarezza, quesiti che tendano alla cancellazione di parti di leggi prive di autonomo significato normativo, al solo scopo di operare un «ritaglio manipolativo» nella legge esistente.

Occorrerebbe però, per questo, che la Corte compisse una conversione quasi di 360 gradi rispetto a sue precedenti decisioni: e si sa quanto i giudici, compreso quello costituzionale, siano restii a ribaltare, almeno esplicitamente, i propri consolidati indirizzi giurisprudenziali. Ne potrebbe risultare frustrato anche quel legittimo affidamento che i promotori di referendum possono nutrire sulla base dei precedenti.

La conversione potrebbe risultare più facile se - come da tempo si è proposto - la legge anticipasse il giudizio di ammissibilità del referendum alla fase iniziale della procedura, prima che si sia compiuta la raccolta delle firme: magari fissando un quorum iniziale più basso di sottoscrizioni, da raggiungere prima del giudizio di ammissibilità, ad evitare che la Corte venga gravata dall'esame di troppi quesiti destinati a non essere mai proposti.

Diversamente, la strada che resta è solo quella legislativa. Della legge ordinaria, che potrebbe fissare le caratteristiche necessarie dei quesiti, in coerenza con le esigenze ricavabili dalla Costituzione. Ovvero della legge costituzionale, se si volesse irrigidire ulteriormente la disciplina: oppure se si volesse superare, come non è affatto impensabile, il carattere meramente abrogativo del referendum, per introdurre un vero (e non fasullo, come quello oggi praticato) referendum propositivo. In questo caso tuttavia, tenendo conto anche dell'esperienza, occorrerebbe studiare attentamente la disciplina dell'istituto, raccordandolo opportunamente con l'attività e i poteri del Parlamento, per evitare che il referendum, da fattore di arricchimento della democrazia, si possa trasformare in strumento di agitazione e di ostacolo al corretto esercizio della delicata funzione normativa.



**Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive – POLIS**  
Department of Public Policy and Public Choice – POLIS

**Working paper n. 90**

**May 2007**

**Un'analisi economica della partecipazione  
ai referendum abrogativi**

**Roberto Ricciuti**

**UNIVERSITA' DEL PIEMONTE ORIENTALE "Amedeo Avogadro" ALESSANDRIA**

*Periodico mensile on-line "POLIS Working Papers" - Iscrizione n.591 del 12/05/2006 - Tribunale di Alessandria*



# Un'analisi economica della partecipazione ai referendum abrogativi\*

Roberto Ricciuti  
Università di Firenze e CESifo

In questo lavoro viene analizzata la partecipazione dei cittadini ai referendum abrogativi con particolare riferimento a quattro possibili determinanti. I risultati mostrano che i referendum distributivi hanno una partecipazione al voto maggiore di quella dei referendum di efficienza; maggiore è la percentuale di elettori che si riconoscono nei partiti che sostengono l'astensione, minore è la percentuale di votanti. Inoltre i referendum votati in giugno presentano una minore partecipazione. Il numero di referendum votati contemporaneamente non ha effetti sulla percentuale di votanti fino ad un numero di quattro. A partire da questa analisi si discutono alcune proposte di riforma.

In this paper we analyse four determinants of turnout in petition referendums. We find that distributive referendums have higher turnout than efficiency referendums; the higher the percentage obtained by parties campaigning for abstention, the lower turnout. Furthermore, referendums held in June show significantly less voters than in other months. The number of referendums voted simultaneously has not effect on turnout up to four referendums. Starting from these results we discuss possible reforms.

JEL Classification: P48

\* <[roberto.ricciuti@unifi.it](mailto:roberto.ricciuti@unifi.it)>. Dipartimento di Studi sullo Stato, Università di Firenze, Via delle Pandette 21, 50127 Firenze. Desidero ringraziare Carmela Brugnano e Massimo Nardini per l'utile assistenza di ricerca, Daniele Bondonio, Carlo Fusaro, Pier Paolo Pierani, Francesco Sobbrino e Pietro Vertova per commenti e discussioni e Nadia Fiorino per aver portato questo tema alla mia attenzione. Rimango unico responsabile degli eventuali errori.

“Vogliamo renderci conto che se questo espediente o trucco di non votare, anziché votare ‘No’, continuerà, ben pochi referendum d’ora in poi resisteranno alla prova richiesta per la loro validità, e la gemma della nostra Costituzione sarebbe spacciata?”

(N. Bobbio, La Stampa, 7 giugno 1990)

## 1. - Introduzione

Il referendum abrogativo costituisce la seconda scheda che il legislatore costituzionale ha dato al cittadino Italiano. Complessivamente dal 1974 al 2005 si sono tenuti 59 referendum su materie quali il divorzio, l’aborto, il nucleare, il sistema elettorale, gli orari di apertura dei negozi, la fecondazione assistita. Gli effetti politici del referendum sono stati molto rilevanti: due partiti (Radicali e Verdi) sono entrati in Parlamento sull’onda di iniziative referendarie, il primo scioglimento anticipato di una legislatura (1972) è avvenuto per evitare un voto referendario, così come i referendum hanno provocato altri scioglimenti anticipati (1976, 1987 e 1994). I referendum elettorali degli anni ’90 hanno causato importanti riforme della rappresentanza politica al livello locale e nazionale, superando l’inattività dei partiti politici. E proprio il referendum ha creato crepe nei governi di solidarietà nazionale e mostrato la crisi di rappresentanza sociale del PCI<sup>1</sup>.

Negli ultimi anni lo strumento referendario mostra gravi problemi: dal 1997 al 2005 non è stato mai raggiunto il quorum del 50% più uno degli elettori che è necessario per la validità della consultazione. Il quorum è stato utilizzato strategicamente dai partiti contrari all’abolizione di alcune leggi come uno strumento per unire i contrari all’abolizione delle leggi alla quota di astensionisti, che nelle consultazioni referendarie è tendenzialmente più alto che in altri tipi di consultazioni elettorali<sup>2</sup>. La previsione di Norberto Bobbio sopra riportata si è rivelata corretta. L’obiettivo dell’articolo è quello di analizzare quali sono le variabili correlate con la partecipazione al voto considerando la natura del questo referendario (che Matsusaka (1992) distingue tra *di efficienza*, il cui esito ricade su tutta la collettività e *distributivi*, che determinano un aumento di benessere a favore di una

---

<sup>1</sup> Per una storia del referendum in Italia si rinvia a CHIMENTI A. (1999) e BARBERA A. e MORRONE A. (2003). Nella letteratura economica il tema della democrazia diretta sta conoscendo un forte sviluppo. Per una aggiornata (e appassionata) rassegna della letteratura si rimanda a MATSUSAKA J. (2005).

<sup>2</sup> A causa dell’esistenza del quorum, KAUFMANN B. (2004) classifica l’Italia nel secondo gruppo (su sette) per democrazia diretta.

determinata categoria), l'indicazione di voto dei partiti, il periodo di voto, il numero di quesiti che vengono votati nella stessa tornata elettorale. L'analisi empirica pone alcuni problemi metodologici: i singoli referendum posti in votazione in ogni tornata non possono essere considerati osservazioni indipendenti, perché sebbene sia possibile votare per alcuni quesiti piuttosto che per altri, gli elettori Italiani non utilizzano questa facoltà, e quindi i fattori che determinano la scelta di andare a votare sono gli stessi per tutti i referendum votati nella stessa tornata. Il numero di osservazioni disponibili si riduce quindi a 14. In questo caso non è possibile utilizzare metodi di stima parametrici ma bisogna ricorrere a metodi non parametrici che permettono di stabilire delle relazioni tra distribuzioni. Data la limitazione dei dati, il paper trova delle correlazioni tra variabili e non delle relazioni causali, come sarebbe possibile, per esempio, se si disponesse di dati disaggregati territorialmente in modo da controllare eventi esogeni.

I risultati mostrano che i referendum distributivi hanno una partecipazione al voto maggiore di quella dei referendum di efficienza; maggiore è la percentuale di elettori che si riconoscono nei partiti che sostengono l'astensione, minore è la percentuale di votanti. Inoltre i referendum votati in giugno presentano una minore partecipazione. Il numero di referendum votati contemporaneamente non ha effetti sulla percentuale di votanti fino ad un numero di quattro. A partire da questa analisi si discutono alcune proposte di riforma.

Il lavoro è organizzato nel modo seguente: nel paragrafo 2 viene presentato il modello di Matsusaka (1992) sulla partecipazione ai referendum; nel paragrafo 3 vengono presentati il modello ed i dati sui quali è stata realizzata l'analisi empirica, i cui risultati sono presentati nel paragrafo 4. Infine, il paragrafo 5 offre alcune considerazioni conclusive.

## **2. - Il referendum abrogativo**

Lo studio delle determinanti della partecipazione alle iniziative referendarie si deve al modello di Matsusaka (1992). In riferimento alla realtà statunitense, egli si pone come obiettivo di rintracciare le cause che conducono: *i*) i rappresentanti a votare i progetti di legge o a sottoporli a referendum; *ii*) la partecipazione o l'astensione da parte dei cittadini chiamati ad esprimersi sul progetto di legge oggetto della proposta.

Sebbene le informazioni relative alla materia oggetto di referendum e agli esiti da questo scaturenti siano limitate, la teoria sostiene che gli individui, elettori e rappresentanti, siano in grado di cogliere la *capacità di frattura* della proposta in questione, vale a dire la sua natura a dividere la collettività in due gruppi contrapposti. In questo senso, i referendum possono essere ricondotti a due tipologie: quelli *di efficienza*, il cui esito - qualunque esso sia

- ricade su tutta la collettività e quelli *distributivi*, che al contrario determinano un aumento di benessere a favore di una determinata categoria e una diminuzione corrispondente nel livello di benessere di un'altra. Nel primo caso l'esito del referendum può determinare l'aumento del benessere generale, se la maggioranza vota per la scelta "giusta"; nello stesso modo gli effetti negativi ricadranno su tutta la collettività qualora si determini la scelta "sbagliata": la loro capacità di frattura è minima. Per i referendum distributivi, quale che sia l'esito finale dell'iniziativa, un gruppo ne uscirà avvantaggiato danneggiando l'altro. Si indichi con  $\delta$  la frazione di popolazione che si trova in minoranza rispetto al referendum. Tale frazione tenderà a zero in corrispondenza di un quesito referendario di efficienza in quanto per il maggior numero degli elettori la proposta può avere effetti positivi sul livello del benessere. Il termine  $\delta$  assume un valore molto vicino a 0,5 nel caso in cui una parte della collettività preferisse l'approvazione della legge in grado di provocare un effetto vantaggioso ed un'altra ne auspicasse il suo rigetto per il motivo contrario. Il termine  $0 < \delta < 0,5$  indica la capacità di frattura del quesito sottoposto a referendum. Queste frazioni di popolazione non si riflettono necessariamente sull'esito del voto. Infatti, la minoranza espressa dal termine  $\delta$  non coincide per forza con quella che emerge in realtà dal risultato elettorale. Questa stessa minoranza può determinare il rigetto della proposta nel caso in cui parte della maggioranza, vale a dire degli individui della collettività favorevoli alla proposta, si astenesse. Si prenda ad esempio l'iniziativa referendaria del 1978 che aveva in oggetto il finanziamento dei partiti; in questa circostanza è chiaro come la proposta riguardasse un aspetto di "buon governo", avendo come scopo principale quello di regolare una materia e di produrre effetti che si ripercuotessero sulla collettività in generale. Dunque  $\delta$  si avvicina a zero. In presenza di referendum distributivi si verifica una redistribuzione di potere a vantaggio di una categoria ed a sfavore di un'altra ed il termine  $\delta$  tende a 0,5. In entrambi i casi gli individui, elettori o rappresentanti necessitano di ulteriori informazioni, per capire quale delle due alternative, l'approvazione o il rigetto della proposta possa produrre effetti positivi.

La teoria prevede che i rappresentanti abbiano maggiore incentivo a risolvere le materie che implicano questioni di efficienza (quelle con modesto valore di  $\delta$ ), rimettendo al voto diretto quelle distributive ( $\delta \cong 0,5$ ). I motivi a fondamento di tale ipotesi sono molteplici. Posto che uno degli obiettivi dei rappresentanti è quello della rielezione, e indipendentemente dal fatto che essi optino per la scelta favorita dalla maggioranza, questi eviteranno di esprimersi in due casi: nell'ipotesi in cui la loro opinione confligga con quella di una larga parte dell'elettorato, vale a dire quando intorno alla proposta di legge si forma una consistente minoranza, ovvero qualora sia difficile rintracciare la soluzione preferita dalla maggioranza

degli elettori. Il rappresentante razionale lascerà che la questione venga risolta con il voto diretto, in quanto le informazioni sulle preferenze degli elettori sono limitate. In entrambi i casi si è in presenza di proposte di tipo distributivo ed il dissenso che può derivare all'interno dell'elettorato è elevato in quanto il voto del rappresentante appare responsabile delle leggi che si approvano. Inoltre, quando  $\delta$  tende a zero le informazioni sono maggiormente omogenee e l'assemblea non ha dubbi sulla scelta preferita dalla maggioranza. La limitatezza delle informazioni a disposizione sulle preferenze dell'elettorato nel caso in cui  $\delta$  tende a 0,5 conferma che le proposte caratterizzate da un elevato  $\delta$  siano rimesse all'iniziativa popolare. Il rischio di sbagliare scambiando la soluzione preferita dalla minoranza con quella favorita dalla maggioranza è crescente in  $\delta$ .

Dal lato degli elettori, la decisione di votare o di astenersi è influenzata, sempre secondo la teoria dalla capacità di frattura, della proposta e dal costo sostenuto per raccogliere le informazioni su di essa. L'elettore partecipa al voto se il beneficio che ne deriva è maggiore del costo da sopportare per poter effettuare la scelta corretta. Tale costo aumenta in relazione a diversi fattori: al tempo ed alle risorse impiegate per acquisire informazioni sull'oggetto del voto e per effettuare materialmente la scelta, all'eventuale dissenso ed alle pressioni del gruppo al quale appartiene. Tuttavia è possibile sostenere che qualora la convinzione della scelta sia elevata il costo da sopportare sia minore. In generale l'elettore si astiene in quanto non è in grado di valutare quale sia la soluzione a lui favorevole. Definita  $v_i$  la probabilità che un elettore partecipi al voto sulla proposta  $i$ , questa dipende dalla quantità di informazioni  $h_i$  ( $v_i = v(h_i)$ ,  $v' > 0$ , tale probabilità cresce all'aumentare delle informazioni).

La teoria fornisce una interpretazione su come varia l'informazione dell'elettore in relazione al costo sostenuto per ottenere le informazioni  $c_i$  e in relazione alla capacità di frattura della proposta stessa  $\delta_i$ . Gli individui acquisiscono maggiori informazioni quando i benefici marginali sono maggiori dei costi marginali (Downs, 1957)<sup>3</sup>. Più contenuto è il costo da sopportare, maggiore sarà la quantità di informazioni raccolte ( $\partial h / \partial c < 0$ ). In riferimento ad alcuni quesiti, specialmente quelli distributivi può essere meno costoso ottenere delle informazioni. Infatti è più probabile che i partiti o le organizzazioni politiche forniscano maggiori notizie per i quesiti con elevata capacità di frattura, poiché riescono ad ottenere il massimo effetto concentrando i loro sforzi su questioni potenzialmente più produttive. Questo

---

<sup>3</sup> Esiste un'ampia letteratura economica sulla partecipazione al voto. Possiamo citare RIKER W.A. e ORDERSHOOK P.C. (1968) e FERREJOHN A.F. e FIORINA M.P. (1974) per modelli in cui la scelta di partecipare al voto dipende dalla possibilità per l'elettore di essere decisivo e da altre determinanti quali la lealtà al proprio partito e l'adesione ad un'"etica democratica". PALFREY T. e ROSENTHAL H. (1983 e 1985) analizzano la scelta tra il desiderio di sostenere il proprio partito ed il problema di azione collettiva insito nel voto. FEDDERSEN T.J. e PESENDORFER W. (1996 e 1999) enfatizzano il ruolo dell'informazione. Si veda DHILLON A. e PERALTA S. (2002) per una rassegna.

avviene perché quando non vi è un'alternativa favorita, lo spostamento di un certo numero di voti da un'alternativa all'altra ha maggiori effetti e può influenzare il risultato della votazione. Inoltre non deve essere sottovalutata la mole di informazioni che gli elettori sono in grado di ottenere nell'ambito della vita professionale, nonché di quella sociale (Magleby, 1984). A parità di informazioni, per i quesiti con caratteristiche di efficienza (bassi valori di  $\delta$ ), l'elettore meno informato ha lo stimolo di comportarsi da *free-rider* sul voto dell'elettore informato. In questa ultima circostanza entrambe le tipologie degli elettori possono dirsi soddisfatte in quanto prevarrà la scelta favorita dalla maggioranza. In presenza di referendum distributivi (elevata capacità di frattura) il risultato è incerto ed il proprio voto può risultare importante, oltre ad esservi un maggiore incentivo a proteggere i propri interessi,  $\partial h / \partial \delta > 0$ .

Come per i rappresentanti, anche per gli elettori vi è la possibilità di operare la scelta sbagliata, scegliendo l'alternativa favorita dalla minoranza. Comunque gli individui sceglieranno di votare per l'alternativa che a loro sembra vantaggiosa, al contrario dei quesiti di efficienza per i quali sembra che nessuno degli esiti possa svantaggiarlo. Ipotizzando uguali costi, la raccolta di informazioni cresce all'aumentare della capacità di frattura. Una delle ragioni per le quali i rappresentanti evitano i referendum distributivi è che la probabilità di optare per la scelta della minoranza cresce con  $\delta$ . Lo stesso avviene per gli elettori, sebbene una tale probabilità aumenti la partecipazione dei cittadini sulle proposte distributive diminuendola per quelle di efficienza. Questo implica ancora una volta che  $\partial h / \partial \delta > 0$ : la probabilità di votare decresce con il costo dell'informazione ed aumenta con la capacità di frattura. In conclusione la teoria del voto predice che l'ammontare di informazioni decresce con  $c_i$  ed aumenta con  $\delta_i$ . Dato che  $v_i = v(h_i) = v(h(c_i, \delta_i))$ , la probabilità di voto può essere riscritta come  $v(c_i, \delta_i)$ , decrescente in  $c_i$  e crescente in  $\delta_i$ .

Questa teoria della legislazione diretta è elaborata con riferimento al sistema legislativo statunitense. Matsusaka (1992) deriva quindi due proposizioni da valutare empiricamente utilizzando dati dei referendum attuati in alcuni stati degli USA. La prima proposizione afferma che i temi di efficienza sono affrontati dalle assemblee legislative, mentre i temi distributivi sono affrontati mediante consultazione popolare, quindi i referendum su temi distributivi devono essere maggiori di quelli di efficienza. La seconda proposizione afferma che la partecipazione degli elettori è maggiore nei referendum distributivi rispetto a quelli di efficienza. Entrambe queste proposizioni trovano conferma nell'analisi empirica.

In Italia la quasi totalità delle consultazioni popolari a livello nazionale hanno avuto ad oggetto referendum abrogativi (art. 75, Costituzione Italiana), con tre eccezioni: il referendum



consultivo del 1989 sui maggiori poteri della Comunità Europea e due referendum confermativi di modifiche costituzionali votati nel 2001 e nel 2006<sup>4</sup>. Una peculiarità del sistema italiano inoltre è data dal fatto che, per rendere valido il referendum è necessario raggiungere un quorum. Infatti lo stesso articolo sancisce che “la proposta sottoposta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi”. L’astensione degli elettori dal voto potrebbe non solo essere determinata da un atteggiamento di *free-riding* come per i quesiti di efficienza, ma anche da un comportamento strategico diretto a far fallire i referendum di natura distributiva e dunque porsi come un’alternativa al voto negativo.

Secondo Oteri e Trimarchi (1994), che forniscono una prima analisi della partecipazione ai referendum in Italia, è possibile equiparare l’ordinamento referendario italiano a quello statunitense ed applicare il modello finora descritto, perlomeno in presenza di una legge da abrogare vigente da lungo tempo. Difatti in questo caso i rappresentanti attuali non si sono direttamente espressi. Nel caso di leggi di recente approvazione, i partiti hanno già espresso la loro posizione, l’opportunità di sottoporre a referendum una legge va ricercata in altre motivazioni. Ad esempio si può ipotizzare che la proposta venga fatta da un partito non rappresentato in parlamento (come i Radicali all’inizio degli anni ’70 e nel periodo 1996-2005). Qualora il partito o il movimento siano invece rappresentati in parlamento si può ipotizzare che la tesi proposta sia risultata minoritaria in parlamento e che la sua abrogazione possa suscitare un seguito maggiore al proprio peso elettorale. In questa ottica lo scopo del partito potrebbe essere anche quello di convogliare un numero maggiore di voti ed allargare la propria base elettorale.

### **3. - Strategia empirica, variabili e dati**

In questo lavoro consideriamo i 59 referendum svolti tra il 1974 ed il 2005 (Tav. 1). Non è possibile considerare ognuno di questi referendum svolti in Italia come osservazioni indipendenti: ogni volta che si vota più di un quesito referendario per tornata, la percentuale di votanti ad un referendum influenza quella degli altri. Infatti, la semplice osservazione dei

---

<sup>4</sup> La Costituzione regolamenta l’uso del referendum prevedendo che:

1. possono essere soggette a votazione diretta le leggi costituzionali e le leggi di revisione costituzionale (art. 138);
  2. possono essere sottoposte ad abrogazione totale o parziale tutte le leggi o gli atti aventi forza di legge, con esclusione delle leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali (art. 75);
  3. possono essere sottoposte a votazione diretta la fusione o la creazione di nuove Regioni ed il distacco e l’aggregazione di Province e comuni da una regione all’altra.
- Il referendum è regolato dalla legge 372/70.

dati mostra come tutti i referendum di ogni tornata abbiano percentuali estremamente simili e raggiungano o meno insieme il quorum.

## REFERENDUM ABROGATIVI IN ITALIA

	Anno	Votanti (%)	Tipo	Anno	Votanti (%)	Tipo
Divorzio	1974	87,7	D	1995	57,4	E
Legge Reale	1978	81,2	D	1995	57,2	D
Finanziamento partiti	1978	81,2	E	1995	57,3	D
Ordine pubblico	1981	79,4	D	1995	57,4	E
Ergastolo	1981	79,4	D	1995	57,3	E
Porto d'armi	1981	79,4	D	1995	58,1	E
Aborto 1	1981	79,4	D	1995	58,1	E
Aborto 2	1981	79,4	D	1995	58,1	E
Scala mobile	1985	77,9	D	1997	30,2	E
Nucleare. Installazione centrali	1987	65,1	D	1997	30,3	E
Nucleare. Contributi enti locali	1987	65,1	D	1997	30,2	D
Nucleare. Centrali all'estero	1987	65,1	E	1997	30,2	E
Giustizia. Abolizione inquirente	1987	65,1	E	1997	30,0	E
Giustizia. Responsabilità magistrati	1987	65,1	E	1997	30,2	E
Disciplina caccia	1990	43,4	D	1997	30,1	E
Accesso cacciatori fondi	1990	42,9	D	1999	49,6	E
Pesticidi	1990	43,1	E	2000	67,8	E
Preferenza unica	1991	62,5	E	2000	67,6	E
Usl e controlli ambientali	1993	76,8	E	2000	68,1	E
Partecipazioni Statali	1993	76,9	E	2000	68,0	E
Finanziamento dei partiti	1993	77,0	E	2000	68,0	E
Ministero Agricoltura	1993	77,0	E	2000	67,5	D
Nomine casse di risparmio	1993	77,0	E	2000	67,8	D
Legge sulla droga	1993	76,9	E	2003	25,5	D
Elezione del Senato	1993	76,9	E	2003	25,6	E
Ministero turismo	1993	76,9	E	2005	25,9	E
Rappresentanze sindacali aziendali (parziale)	1995	57,2	E	2005	25,9	E
Rappresentanze sindacali aziendali (totale)	1995	57,2	E	2005	25,9	E
Confederazioni sindacali magg. rappresentative	1995	57,4	E	2005	25,9	E
Soggiorno cautelare	1995	57,2	E	2005	25,9	E

E' possibile accettare anche parzialmente le schede referendarie, ma questa è una facoltà poco utilizzata dagli elettori. Questa circostanza è contraria a quanto avviene negli USA, dove Feddersen e Pesendorfer (1999) verificano una significativa differenza nel comportamento dei singoli elettori tra diverse schede votate contemporaneamente. Siccome il costo di votare tutte le schede una volta recatisi al seggio è estremamente basso, Feddersen e Pesendorfer (1999) attribuiscono questo comportamento al costo dell'informazione. Quindi ogni tornata referendaria va considerata come una singola osservazione, riducendo a 14 il loro numero. In questo caso non è possibile utilizzare i tradizionali metodi parametrici e quindi è necessario utilizzare statistiche non parametriche per analizzare i dati (Siegel, 1956).

Oteri e Trimarchi (1992) non considerano questa circostanza nella loro analisi e svolgono un'analisi mediante il metodo dei minimi quadrati su, di fatto, otto osservazioni, date dai referendum svolti dal 1974 al 1991. Il nostro obiettivo è quindi quello di confrontare le medie di partecipazione ai diversi referendum a seconda di alcune caratteristiche della distribuzione o la relativa graduatoria di alcune variabili. Questa metodologia è frequentemente utilizzata nell'economia sperimentale, dove il numero delle osservazioni indipendenti è sovente limitato. Il limite di questi strumenti è che non consentono di stimare l'effetto di una variabile indipendente sulla variabile dipendente controllando per le altre variabili. In questo senso, quindi i risultati rappresentano correlazioni, piuttosto che relazioni causali.

In primo luogo bisogna distinguere i referendum a seconda del relativo valore di  $\delta$ . Assumiamo che abbiano un valore di  $\delta$  elevato i referendum riguardanti questioni distributive come, ad esempio, i diritti. Referendum di efficienza riguardano temi come le regole elettorali e l'organizzazione del governo. La Tabella 1 riporta la nostra classificazione dei referendum tra distributivi (18, indicati con D) e di efficienza (31, indicati con E)<sup>5</sup>. In contrasto con la teoria e l'evidenza empirica di Matsusaka (1992) si osserva una maggioranza di referendum di efficienza rispetto a quelli distributivi. Questa circostanza potrebbe essere spiegata dalla dinamica del sistema politico italiano, in cui i Radicali – un partito piccolo e per un lungo periodo non rappresentato in Parlamento - hanno avuto un ruolo preminente nel proporre le consultazioni popolari.

Un'altra variabile che influenza la decisione di partecipare al voto è la posizione dei partiti, non tra il 'Si' ed il 'No', ma tra il recarsi alle urne e l'astensione. Prima della tornata

---

<sup>5</sup> La distinzione tra referendum di efficienza e distributivi presenta una qualche arbitrarietà poiché non si basa su una misurazione oggettiva. Ritengo comunque che i gruppi di interesse che possono essere colpiti dai singoli referendum siano una percentuale sostanzialmente limitata della popolazione, e questo motiva la circostanza che la maggior parte dei referendum viene classificata come "di efficienza".

referendaria del 1990 e del referendum sulla preferenza unica (1991) i partiti si sono sempre espressi per decidere nell'urna il risultato della consultazione. A partire dagli anni '90 indicazioni esplicite per l'astensione o per la libertà di coscienza si sono intensificate, in maniera da unire le astensioni fisiologiche a quelle finalizzate a mantenere in vigore la legge<sup>6</sup>. Essendo i partiti la principale fonte di informazione e di canalizzazione del consenso elettorale, ci si può attendere una relazione negativa tra percentuale di partiti che sostengono l'astensione e partecipazione al voto.

Una terza variabile può essere il periodo in cui si vota. Secondo la legge che disciplina i referendum la data delle votazioni deve essere in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno<sup>7</sup>. La scelta della data da parte del governo può essere strategica: se l'esecutivo propende per il mantenimento della legge in vigore può fissare una data il più possibile posticipata in maniera da utilizzare l'astensione che si presume più alta in giugno. Nell'analisi empirica consideriamo in un gruppo i referendum votati nel mese di giugno e nell'altro quelli votati in tutti gli altri mesi.

Il numero di referendum che vengono votati in una singola tornata può essere correlato con la partecipazione al voto. Dal punto di vista del cittadino la scelta di recarsi alle urne comporta il costo di informarsi sull'argomento del referendum, tema che può essere particolarmente specialistico ed i cui costi informativi possono essere molto elevati. Al crescere del numero dei referendum aumenta anche il costo del reperimento delle informazioni, il che può avere un effetto negativo sulla partecipazione al voto. Inoltre, più grande il numero di referendum, potenzialmente più grande il numero di gruppi di interesse che sono interessati e che possono accordarsi per l'astensione in modo che la non partecipazione al voto di un gruppo benefici anche gli altri, facendo fallire tutti i referendum<sup>8</sup>.

La Tav. 2 riporta i valori delle diverse variabili che abbiamo costruito per le 14 osservazioni. La Tav. 3 mostra le principali statistiche descrittive del nostro *dataset*. La fonte dei dati sulla partecipazione al voto dei referendum è il Ministero dell'Interno (2006a), le percentuali ottenute dai partiti alla Camera dei Deputati per alle elezioni politiche sono state raccolte dal Ministero dell'Interno (2006b). La posizione dei partiti sui singoli quesiti

---

<sup>6</sup> Non a caso il 'Si' a queste consultazioni elettorali raggiunge in media il 90%.

<sup>7</sup> I referendum del 1987 sono stati votati nel mese di ottobre grazie alla legge 332/87.

<sup>8</sup> In ogni caso questa lista non è esaustiva delle possibili variabili che influenzano la decisione di votare. Per esempio, la partecipazione al voto può dipendere dalla distanza tra la data del referendum e la data di approvazione della legge, in quanto temi regolati più in dietro nel tempo possono essere meno sentiti dalla popolazione, diminuendo la partecipazione al voto. In presenza di più referendum per votazione e data la natura dei dati, questo tema non può essere affrontato. Inoltre, potrebbe essere utile costruire un indice di rispetto da parte del Parlamento delle scelte dell'elettorato: se l'elettorato vede l'esito del referendum non rispettato, potrebbe ritenere lo strumento referendario inutile e non recarsi a votare in seguito. La costruzione di tale indice sembra incompatibile con i nostri dati.

referendari è stata raccolta mediante la lettura di quotidiani nazionali (il Corriere della Sera, la Repubblica).

#### 4. - Risultati

In questo paragrafo forniamo le diverse ipotesi rispetto al comportamento elettorale e verifichiamo empiricamente la loro validità.

**IPOSTESI 1:** La partecipazione al voto è superiore nei referendum “distributivi” rispetto a quelli “di efficienza”.

Nella Tav. 1 distinguiamo i diversi quesiti referendari tra distributivi e di efficienza, secondo le caratteristiche discusse nel paragrafo 2. In una tornata vi possono essere più

TAV. 2

REFERENDUM PER TORNATA ELETTORALE						
Anno	Numero referendum per tornata	Votanti (%)	Voti ai partiti per libertà di coscienza (%)	Voti ai partiti per astensione (%)	Referendum di efficienza	Tornate referendarie in giugno
1974	1	87,7	0	0	0	0
1978	2	81,2	1,8	0	0	1
1981	5	79,4	0	0	0	0
1985	1	77,9	0	0	0	1
1987	5	65,1	0	0	1	0
1990	3	43,1	43,9	0,4	0	1
1991	1	62,5	36,8	14,3	1	1
1993	8	76,9	7,0	0	1	0
1995	12	57,4	5,3	0	1	1
1997	7	30,1	26,8	2,2	1	1
1999	1	49,6	0	0	1	0
2000	7	67,8	29,3	44,4	1	0
2003	2	25,6	0	82,5	1	1
<b>2005</b>	4	25,9	43,9	15,9	1	1

TAV. 3

STATISTICHE DESCRITTIVE				
	Media	Varianza	Min.	Max.
Votanti (%)	59,3	51,4	25,6	87,7
Partiti per astensione (%)	11,4	10,6	0	82,5
Partiti per libertà di coscienza (%)	13,9	10,6	0	43,9
Numero referendum per tornata	4,2	9,9	1	12
Referendum di efficienza	0,6	0,5	0	1
Tornate referendarie in Giugno	0,6	0,5	0	1

referendum di diverso tipo, in questo caso alla tornata referendaria viene attribuito il tipo prevalente (per esempio se vi sono due referendum di efficienza ed uno distributivo, la tornata in quel caso viene considerata di efficienza), in caso di un numero uguale dei due tipi, viene attribuito il tipo distributivo. In questo modo possiamo confrontare la distribuzione della sotto-popolazione dei referendum distributivi con quella dei referendum di efficienza e vedere se sono estratte dalla stessa popolazione. Il test non parametrico che ci permette di fare questa analisi è il Mann-Whitney U test. Il test viene realizzato nel modo seguente:  $n_1$  e  $n_2$  sono rispettivamente il numero di casi nella distribuzione più piccola ed in quella più grande, e ognuna delle due distribuzioni viene messa in ordine crescente. Di seguito, le due distribuzioni vengono messe in un'unica distribuzione in ordine crescente. Il valore della statistica U è dato dal numero di volte in cui un valore del gruppo con  $n_2$  casi precede un valore del gruppo con  $n_1$  casi nella graduatoria generale. L'ipotesi nulla è che le due distribuzioni provengono dalla stessa popolazione, l'ipotesi alternativa è che una sia stocasticamente maggiore o minore dell'altra. Nel caso specifico  $n_1 = 5$ ,  $n_2 = 9$  e  $U = 6$ , cui corrisponde  $p < 0,1$ . Quindi le due distribuzioni appartengono a due popolazioni diverse, indicando che la partecipazione ai referendum distributivi è maggiore di quella ai referendum di efficienza, come previsto da Matsusaka (1992).

IPOPOTESI 2: Maggiore è la percentuale di partiti che sostengono l'astensione, minore è la percentuale dei votanti.

In questo caso utilizziamo il coefficiente di correlazione di Spearman per vedere se la classifica dei referendum per votanti è inversamente correlata con quella della percentuale di voti presi dai partiti che si sono espressi per l'astensione. Ipotizziamo quindi che gli elettori seguano in maniera significativa l'indicazione di non voto espressa dal partito che hanno votato nella precedente elezione politica. La statistica  $\rho$  per un numero di osservazioni superiore a 10 si distribuisce come una t di Student, e l'ipotesi nulla è che le due classifiche sono indipendenti. In questo caso  $\rho = -0,652$  ed il relativo p-value è uguale a 0,011. Possiamo respingere l'ipotesi nulla, osservando una significativa correlazione negativa tra le due graduatorie. Questo risultato sostiene l'ipotesi che la *partisanship* sia una importante determinante del comportamento elettorale<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Per verificare ulteriormente l'effetto della *partisanship* abbiamo analizzato il coefficiente di Spearman tra altre due graduatorie: quella della percentuale di votanti che vota 'Si' e quella della percentuale dei voti dei partiti che si esprimono per il 'Si'. In questo caso abbiamo utilizzato tutti i referendum che hanno superato il quorum, in quanto le percentuali di sì sono sufficientemente diverse da quesito a quesito, e la percentuale di 'Si' per i

Invece, il test non permette di rigettare l'ipotesi nulla di assenza di correlazione tra votanti al referendum e percentuale dei partiti che sostengono la libertà di coscienza. In questo caso  $\rho = -0,398$  e  $p = 0,159$ . In questo caso il 'Si' ed il 'No' tagliano trasversalmente i partiti che non prendono una posizione ufficiale a favore dell'una o dell'altra parte. Vi possono essere quindi membri dello stesso partito che sostengono le due diverse posizioni. In questo modo probabilmente si assiste comunque ad un coinvolgimento dell'elettorato rispetto alla posizione in favore all'astensione, per cui la correlazione sebbene sia ancora negativa, non è più significativa.

Se sommiamo le percentuali di partiti in favore dell'astensione con quelli che sostengono la libertà di voto ed analizziamo la correlazione con la percentuale di votanti otteniamo  $\rho = -0.623$  e  $p = 0.017$ , per cui possiamo respingere l'ipotesi nulla di indipendenza tra le due graduatorie.

Il 25-26 giugno 2006 è stato votato il referendum confermativo sulla riforma della seconda parte della Costituzione approvata dalla maggioranza di centrodestra nella XIV legislatura. Contro molte previsioni la percentuale di votanti è stata superiore al 50% degli aventi diritto al voto (53,7%). Questa circostanza ha fatto ritenere ad alcuni commentatori che ci sarebbe un ritorno di interesse da parte dell'elettorato verso lo strumento referendario, ed alcuni politici hanno ipotizzato di sottoporre a referendum la legge elettorale proporzionale con premio di maggioranza approvata dal centrodestra. Secondo questo risultato questa ipotesi potrebbe essere debole. Proprio perché non era previsto il quorum del 50% per la validità del risultato nessun partito si è espresso per l'astensione<sup>10</sup>, non esistendo la possibilità di voto strategico. Nel caso di un eventuale voto referendario sulla legge elettorale sarà facile per i partiti che la vogliono mantenere puntare sull'astensione strategica.

**IPOSTESI 3:** I votanti nei referendum tenutisi a giugno sono minori rispetto a quelli tenuti negli altri mesi.

Dal punto di vista descrittivo, la media della partecipazione ai referendum in Giugno è 50,48% con una deviazione standard di 22,61, mentre per quelli votati negli altri mesi i valori sono rispettivamente 71,09% e 13,32. Anche in questo caso utilizziamo il Mann-Whitney U test, per confrontare la media della partecipazione dei referendum votati a giugno, con quella

---

referendum per i quali c'è stata una campagna astensionista è anormalmente alta. Il coefficiente di correlazione è pari a 0,720 ed il p-value è uguale a 0,000. Esiste quindi una significativa correlazione tra queste due variabili, cioè una forte lealtà tra la scelta degli elettori e le indicazioni dei partiti.

<sup>10</sup> Uno degli slogan letti in campagna elettorale era "Vince chi vota".



dei referendum votati negli altri mesi. L'ipotesi nulla è che le due distribuzioni sono estratte dalla stessa distribuzione. Per  $n_1 = 6$  e  $n_2 = 8$ ,  $U = 11$ , cui corrisponde un *p-value* uguale a 0,054. Possiamo quindi respingere l'ipotesi nulla ed accettare l'ipotesi alternativa che la distribuzione dei referendum svoltisi in giugno è stocasticamente minore di quella dei referendum svoltisi negli altri mesi. Per cui la nostra ipotesi trova riscontro nei dati.

IPOPOTESI 4: Maggiore il numero di referendum votati in una tornata, minore è la partecipazione.

La Tabella 4 mostra una serie di test sequenziali che analizzano se:

- il numero di votanti quando si vota per *un solo* referendum è uguale al numero di votanti di quando si vota *più di un* referendum;
- il numero di votanti quando si votano *fino a due* referendum è uguale al numero di votanti di quando si votano *più di due* referendum;
- il numero di votanti quando si votano *fino a tre* referendum è uguale al numero di votanti di quando si votano *più di tre* referendum;
- il numero di votanti quando si votano *fino a quattro* referendum è uguale al numero di votanti di quando si votano *più di quattro* referendum;
- il numero di votanti quando si votano *fino a cinque* referendum è uguale al numero di votanti di quando si votano *più di cinque* referendum;
- il numero di votanti quando si votano *fino a sette* referendum è uguale al numero di votanti di quando si votano *più di sette* referendum.

Anche in questo caso testiamo queste ipotesi mediante il Mann-Whitney U test. Nella Tav. 4  $n_1$  ed  $n_2$  rappresentano la numerosità delle due sotto-popolazioni,  $U$  è il valore della statistica nel relativo test e  $p$  indica l'errore che si compie nel respingere l'ipotesi nulla. I risultati mostrano che fino quattro referendum nessuna delle ipotesi nulle può essere respinta, mentre nel caso di sette referendum la si può respingere al 10%. Per cui il numero di referendum votati per tornata non ha effetto significativo sulla partecipazione al voto fino ad una soglia relativamente elevata. Anche in questo caso il costo dell'informazione enfatizzato da Feddersen e Pesendorfer (1999) non sembra avere un ruolo importante nella determinazione del comportamento elettorale. Basandoci sul risultato 2, la *partisanship* può spiegare questo esito: se gli individui scelgono di partecipare al voto in base all'indicazione del proprio partito, probabilmente voteranno seguendo l'indicazione del 'Si' o del 'No' del

partito di appartenenza, e questo riduce il costo di ottenere informazioni sui diversi quesiti, per cui diventa equivalente votare per uno o più referendum. Questo risultato relativo alla *partisanship* mostrata dagli elettori Italiani rispetto a quelli Statunitensi si basa sulla forte differenza tra l'organizzazione partitica negli USA e quella in Italia: nel primo caso si tratta fondamentalmente di comitati elettorali che hanno un ruolo limitato all'interno della società, nel secondo si ha un ruolo importante del "partito di massa" che organizza ed indirizza il consenso degli elettori.

## 5. - Conclusioni

In questo lavoro è stata analizzata la partecipazione alle consultazioni popolari in Italia tra il 1978 ed il 2005. Abbiamo individuato alcune variabili che possono influenzare la decisione di andare a votare, una decisione particolarmente importante in quanto per la validità dei referendum è previsto un quorum. Sia pure in presenza di limitazioni specifiche al tipo di dati a disposizione, i risultati dei diversi test non parametrici utilizzati mostrano che: i referendum distributivi hanno una partecipazione al voto superiore ai referendum di efficienza; gli elettori tendono a seguire l'indicazione dei partiti riguardo alla partecipazione al voto: maggiore è la percentuale di voti ottenuta dai partiti che sostengono l'astensione, minore è la partecipazione al voto; il voto nel mese di giugno si associa ad una significativa riduzione della partecipazione rispetto al voto negli altri mesi; la percentuale di votanti non

TAV. 4

VOTANTI PER NUMERO DI REFERENDUM NELLA STESSA TORNATA				
	$n_1$	$n_2$	U	p
% votanti 1 referendum =	4	10	13	> 0,100
% votanti > 1 referendum				
% votanti 2 referendum =	6	8	18	0,245
% votanti > 2 referendum				
% votanti 3 referendum =	7	7	22	0,402
% votanti > 3 referendum				
% votanti 4 referendum =	6	8	21	0,377
% votanti > 4 referendum				
% votanti 5 referendum =	4	10	18	> 0,100
% votanti > 5 referendum				
% votanti 7 referendum =	3	11	5	< 0,100
% votanti > 7 referendum				

Per le ipotesi 2, 3 e 4 il test è in grado di fornire un valore esatto della probabilità che si compia un errore del primo tipo, mentre questo non succede per le rimanenti ipotesi. Le tabelle statistiche, infatti, forniscono il valore esatto del p-value quando la distribuzione con il numero maggiore di osservazioni è inferiore a 9 ed i valori critici della statistica U (0,01, 0,05 e 0,10) per valori superiori a 9.

diminuisce all'aumentare del numero dei quesiti referendari fino a quattro referendum contemporanei.

Dal punto di vista delle riforme costituzionali questi risultati sembrano sostenere l'eliminazione del quorum del 50% più uno degli aventi diritto al voto in maniera da annullare l'incentivo all'uso strategico dell'astensione. Infatti, se accettiamo l'ipotesi che il referendum confermativo del giugno 2006 rappresenta una misura della partecipazione degli elettori ad un referendum in cui non esiste il quorum, questo mostra un forte astensionismo strutturale rispetto alle elezioni politiche (in cui vota oltre l'80% degli aventi diritto), e diventa facile per uno o più partiti far fallire la consultazione referendaria dando ai propri elettori l'indicazione di astenersi. Riguardo al numero di firme necessarie per convocare un referendum, questi risultati non possono dare indicazioni esplicite. Tuttavia l'incremento del numero delle firme da cinquecentomila ad un milione potrebbe essere utile per focalizzare lo strumento su temi che sono effettivamente sentiti dall'elettorato, cioè i referendum distributivi. È inoltre opportuno ricordare come nel 1946 cinquecentomila elettori rappresentassero un po' meno del 2% dell'elettorato attivo (circa 28 milioni), mentre ora questa soglia si è ridotta all'1%.

## BIBLIOGRAFIA

- BARBERA, A. - MORRONE, A., *La Repubblica dei referendum*, Bologna, il Mulino, 2003.
- CHIMENTI, A., *Storia dei referendum*, Roma-Bari, Laterza, 1999.
- DHILLON, A. - PERALTA, S., «Economic Theories of Voter Turnout», *Economic Journal*, vol. 112, 2002, pp. 332-352.
- DOWNS, A., *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Row, 1957.
- FEDDERSEN, T.J. - PESENDORFER, W., «The Swing Voter's Curse», *American Economic Review*, vol. 86, 1996, pp. 408-424
- , «Abstentionism in Elections with Asymmetric Information and Diverse Preferences», *American Political Science Review*, vol. 93, 1999, pp. 381-398.
- FEREJOHN, A.F. - FIORINA, M.P., «The Paradox of Not Voting: a Decision Theoretic Analysis», *American Political Science Review*, vol. 68, 1974, pp. 525-536.
- KAUFMANN, B., *Initiative and Referendum Monitor 2004/2005*, Amsterdam, IRI Europe, 2004.
- MAGLEBY, D.B., *Direct Legislation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1984.
- MATSUSAKA, J.G., «Economics of Direct Legislation», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, 1992, pp. 541-571.
- , «Direct Democracy Works», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, 2005, pp. 185-206.
- MINISTERO DELL'INTERNO, Risultati complessivi dei referendum, 2006a, <http://referendum.interno.it>
- , Archivio Storico delle Elezioni, 2006b, <http://politiche.interno.it>
- OTERI, M. - TRIMARCHI, M., «Scelta del livello legislativo e comportamento elettorale: un'analisi economica del referendum nell'esperienza italiana», in G. Sobbrino (a cura di) *Modelli organizzativi e intervento pubblico*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 151-186.
- PALFREY, T. - ROSENTHAL, H., «A Strategic Calculus of Voting», *Public Choice*, vol. 41, 1983, pp. 7-53.
- , «Voter Participation and Strategic Uncertainty», *American Political Science Review*, vol. 79, 1985, pp. 62-78.
- RIKER, W.A. - ORDERSHOOK, P.C., «A Theory of the Calculus of Voting», *American Political Science Review*, vol. 62, 1968, pp. 25-42.
- SIEGEL, S., *Nonparametric Statistics for the Behavioral Science*, New York, McGraw-Hill, 1956.

## Working Papers

The full text of the working papers is downloadable at <http://polis.unipmn.it/>

- | *Economics Series      | **Political Theory Series | <sup>6</sup> ALEx Series  |
|------------------------|---------------------------|---|
| 2007 n.90*             |                           | Roberto Ricciuti: <i>Un'analisi economica della partecipazione ai referendum abrogativi</i>   |
| 2007 n.89*             |                           | Michela Bia and Alessandra Mattei: <i>Application of the Generalized Propensity Score. Evaluation of public contributions to Piedmont enterprises</i>                       |
| 2007 n.88*             |                           | Michela Bia: <i>The Propensity Score method in public policy evaluation: a survey</i>   |
| 2007 n.87*             |                           | Luca Mo Costabella and Alberto Martini: <i>Valutare gli effetti indesiderati dell'istituto della mobilità sul comportamento delle imprese e dei lavoratori.</i>             |
| 2007 n.86 <sup>e</sup> |                           | Stefania Ottone: <i>Are people samaritans or avengers?</i>  |
| 2007 n.85*             |                           | Roberto Zanola: <i>The dynamics of art prices: the selection corrected repeat-sales index</i>   |
| 2006 n.84*             |                           | Antonio Nicita and Giovanni B. Ramello: <i>Property, liability and market power: the antitrust side of copyright</i>  |
| 2006 n.83*             |                           | Gianna Lotito: <i>Dynamic inconsistency and different models of dynamic choice – a review</i>   |
| 2006 n.82**            |                           | Gabriella Silvestrini: <i>Le républicanisme genevois au XVIII<sup>e</sup> siècle</i>  |
| 2006 n.81*             |                           | Giorgio Brosio and Roberto Zanola: <i>Can violence be rational? An empirical analysis of Colombia</i>   |
| 2006 n.80*             |                           | Franco Cugno and Elisabetta Ottoz: <i>Static inefficiency of compulsory licensing: Quantity vs. price competition</i>   |
| 2006 n.79*             |                           | Carla Marchese: <i>Rewarding the consumer for curbing the evasion of commodity taxes?</i>   |
| 2006 n.78**            |                           | Joerg Luther: <i>Percezioni europee della storia costituzionale cinese</i>  |
| 2006 n.77 <sup>e</sup> |                           | Guido Ortona, Stefania Ottone, Ferruccio Ponzano and Francesco Scacciati: <i>Labour supply in presence of taxation financing public services. An experimental approach.</i> |
| 2006 n.76*             |                           | Giovanni B. Ramello and Francesco Silva: <i>Appropriating signs and meaning: the elusive economics of trademark</i>   |

- 2006 n.75\* Nadia Fiorino and Roberto Ricciuti: *Legislature size and government spending in Italian regions: forecasting the effects of a reform*
- 2006 n.74\*\* Joerg Luther and Corrado Malandrino: *Letture provinciali della costituzione europea*
- 2006 n.73\* Giovanni B. Ramello: *What's in a sign? Trademark law and economic theory*
- 2006 n.72\* Nadia Fiorino and Roberto Ricciuti: *Determinants of direct democracy across Europe*
- 2006 n.71\* Angela Frascini and Franco Oscultati: *La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali*
- 2006 n.70\* Mandana Hajj and Ugo Panizza: *Religion and gender gap, are Muslims different?*
- 2006 n.69\* Ana Maria Loboguerrero and Ugo Panizza: *Inflation and labor market flexibility: the squeaky wheel gets the grease*
- 2006 n.68\* Alejandro Micco, Ugo Panizza and Monica Yañez: *Bank ownership and performance: does politics matter?*
- 2006 n.67\* Alejandro Micco and Ugo Panizza: *Bank ownership and lending behavior*
- 2006 n.66\* Angela Frascini: *Fiscal federalism in big developing countries: China and India*
- 2006 n.65\* Corrado Malandrino: *La discussione tra Einaudi e Michels sull'economia pura e sul metodo della storia delle dottrine economiche*
- 2006 n.64<sup>e</sup> Stefania Ottone: *Fairness: a survey*
- 2006 n.63\* Andrea Sisto: *Propensity Score matching: un'applicazione per la creazione di un database integrato ISTAT-Banca d'Italia*
- 2005 n.62\* P. Pellegrino: *La politica sanitaria in Italia: dalla riforma legislativa alla riforma costituzionale*
- 2005 n.61\* Viola Compagnoni: *Analisi dei criteri per la definizione di standard sanitari nazionali*
- 2005 n.60<sup>e</sup> Guido Ortona, Stefania Ottone and Ferruccio Ponzano: *A simulative assessment of the Italian electoral system*
- 2005 n.59<sup>e</sup> Guido Ortona and Francesco Scacciati: *Offerta di lavoro in presenza di tassazione: l'approccio sperimentale*
- 2005 n.58\* Stefania Ottone and Ferruccio Ponzano, *An extension of the model of Inequity Aversion by Fehr and Schmidt*

- 2005 n.57<sup>ε</sup> Stefania Ottone, *Transfers and altruistic punishment in Solomon's Game experiments*
- 2005 n. 56<sup>ε</sup> Carla Marchese and Marcello Montefiori, *Mean voting rule and strategical behavior: an experiment*
- 2005 n.55\*\* Francesco Ingravalle, *La sussidiarietà nei trattati e nelle istituzioni politiche dell'UE.*
- 2005 n. 54\* Rosella Levaggi and Marcello Montefiori, *It takes three to tango: soft budget constraint and cream skimming in the hospital care market*
- 2005 n.53\* Ferruccio Ponzano, *Competition among different levels of government: the re-election problem.*
- 2005 n.52\* Andrea Sisto and Roberto Zanola, *Rationally addicted to cinema and TV? An empirical investigation of Italian consumers*
- 2005 n.51\* Luigi Bernardi and Angela Fraschini, *Tax system and tax reforms in India*
- 2005 n.50\* Ferruccio Ponzano, *Optimal provision of public goods under imperfect intergovernmental competition.*
- 2005 n.49\* Franco Amisano e Alberto Cassone, *Proprieta' intellettuale e mercati: il ruolo della tecnologia e conseguenze microeconomiche*
- 2005 n.48\* Tapan Mitra e Fabio Privileggi, *Cantor Type Attractors in Stochastic Growth Models*
- 2005 n.47<sup>ε</sup> Guido Ortona, *Voting on the Electoral System: an Experiment*
- 2004 n.46<sup>ε</sup> Stefania Ottone, *Transfers and altruistic Punishments in Third Party Punishment Game Experiments.*
- 2004 n.45\* Daniele Bondonio, *Do business incentives increase employment in declining areas? Mean impacts versus impacts by degrees of economic distress.*
- 2004 n.44\*\* Joerg Luther, *La valorizzazione del Museo provinciale della battaglia di Marengo: un parere di diritto pubblico*
- 2004 n.43\* Ferruccio Ponzano, *The allocation of the income tax among different levels of government: a theoretical solution*
- 2004 n.42\* Albert Breton e Angela Fraschini, *Intergovernmental equalization grants: some fundamental principles*
- 2004 n.41\* Andrea Sisto, Roberto Zanola, *Rational Addiction to Cinema? A Dynamic Panel Analisis of European Countries*
- 2004 n.40\*\* Francesco Ingravalle, *Stato, große Politik ed Europa nel pensiero politico di F. W. Nietzsche*

- 2003 n.39<sup>ε</sup> Marie Edith Bissey, Claudia Canegallo, Guido Ortona and Francesco Scacciati, *Competition vs. cooperation. An experimental inquiry*
- 2003 n.38<sup>ε</sup> Marie-Edith Bissey, Mauro Carini, Guido Ortona, *ALEX3: a simulation program to compare electoral systems*
- 2003 n.37\* Cinzia Di Novi, *Regolazione dei prezzi o razionamento: l'efficacia dei due sistemi di allocazione nella fornitura di risorse scarse a coloro che ne hanno maggiore necessita'*
- 2003 n. 36\* Marilena Localtelli, Roberto Zanola, *The Market for Picasso Prints: An Hybrid Model Approach*
- 2003 n. 35\* Marcello Montefiori, *Hotelling competition on quality in the health care market.*
- 2003 n. 34\* Michela Gobbi, *A Viable Alternative: the Scandinavian Model of "Social Democracy"*
- 2002 n. 33\* Mario Ferrero, *Radicalization as a reaction to failure: an economic model of islamic extremism*
- 2002 n. 32<sup>ε</sup> Guido Ortona, *Choosing the electoral system – why not simply the best one?*
- 2002 n. 31\*\* Silvano Belligni, Francesco Ingravalle, Guido Ortona, Pasquale Pasquino, Michel Senellart, *Trasformazioni della politica. Contributi al seminario di Teoria politica*
- 2002 n. 30\* Franco Amisano, *La corruzione amministrativa in una burocrazia di tipo concorrenziale: modelli di analisi economica.*
- 2002 n. 29\* Marcello Montefiori, *Libertà di scelta e contratti prospettici: l'asimmetria informativa nel mercato delle cure sanitarie ospedaliere*
- 2002 n. 28\* Daniele Bondonio, *Evaluating the Employment Impact of Business Incentive Programs in EU Disadvantaged Areas. A case from Northern Italy*
- 2002 n. 27\*\* Corrado Malandrino, *Oltre il compromesso del Lussemburgo verso l'Europa federale. Walter Hallstein e la crisi della "sedia vuota"(1965-66)*
- 2002 n. 26\*\* Guido Franzinetti, *Le Elezioni Galiziane al Reichsrat di Vienna, 1907-1911*
- 2002 n. 25<sup>ε</sup> Marie-Edith Bissey and Guido Ortona, *A simulative frame to study the integration of defectors in a cooperative setting*
- 2001 n. 24\* Ferruccio Ponzano, *Efficiency wages and endogenous supervision technology*
- 2001 n. 23\* Alberto Cassone and Carla Marchese, *Should the death tax die? And should it leave an inheritance?*
- 2001 n. 22\* Carla Marchese and Fabio Privileggi, *Who participates in tax amnesties? Self-selection of risk-averse taxpayers*
- 2001 n. 21\* Claudia Canegallo, *Una valutazione delle carriere dei giovani lavoratori atipici:*



*la fedeltà aziendale premia?*

- 2001 n. 20\* Stefania Ottone, *L'altruismo: atteggiamento irrazionale, strategia vincente o amore per il prossimo?*
- 2001 n. 19\* Stefania Ravazzi, *La lettura contemporanea del cosiddetto dibattito fra Hobbes e Hume*
- 2001 n. 18\* Alberto Cassone e Carla Marchese, *Einaudi e i servizi pubblici, ovvero come contrastare i monopolisti preconi e la burocrazia corrotta*
- 2001 n. 17\* Daniele Bondonio, *Evaluating Decentralized Policies: How to Compare the Performance of Economic Development Programs across Different Regions or States.*
- 2000 n. 16\* Guido Ortona, *On the Xenophobia of non-discriminated Ethnic Minorities*
- 2000 n. 15\* Marilena Locatelli-Biey and Roberto Zanola, *The Market for Sculptures: An Adjacent Year Regression Index*
- 2000 n. 14\* Daniele Bondonio, *Metodi per la valutazione degli aiuti alle imprese con specifico target territoriale*
- 2000 n. 13\* Roberto Zanola, *Public goods versus publicly provided private goods in a two-class economy*
- 2000 n. 12\*\* Gabriella Silvestrini, *Il concetto di «governo della legge» nella tradizione repubblicana.*
- 2000 n. 11\*\* Silvano Belligni, *Magistrati e politici nella crisi italiana. Democrazia dei guardiani e neopopulismo*
- 2000 n. 10\* Rosella Levaggi and Roberto Zanola, *The Flypaper Effect: Evidence from the Italian National Health System*
- 1999 n. 9\* Mario Ferrero, *A model of the political enterprise*
- 1999 n. 8\* Claudia Canegallo, *Funzionamento del mercato del lavoro in presenza di informazione asimmetrica*
- 1999 n. 7\*\* Silvano Belligni, *Corruzione, malcostume amministrativo e strategie etiche. Il ruolo dei codici.*

- 1999 n. 6\* Carla Marchese and Fabio Privileggi, *Taxpayers Attitudes Toward Risk and Amnesty Participation: Economic Analysis and Evidence for the Italian Case.*
- 1999 n. 5\* Luigi Montrucchio and Fabio Privileggi, *On Fragility of Bubbles in Equilibrium Asset Pricing Models of Lucas-Type*
- 1999 n. 4\*\* Guido Ortona, *A weighted-voting electoral system that performs quite well.*
- 1999 n. 3\* Mario Poma, *Benefici economici e ambientali dei diritti di inquinamento: il caso della riduzione dell'acido cromico dai reflui industriali.*
- 1999 n. 2\* Guido Ortona, *Una politica di emergenza contro la disoccupazione semplice, efficace equasi efficiente.*
- 1998 n. 1\* Fabio Privileggi, Carla Marchese and Alberto Cassone, *Risk Attitudes and the Shift of Liability from the Principal to the Agent*

## **Department of Public Policy and Public Choice “*Polis*”**

The Department develops and encourages research in fields such as:

- theory of individual and collective choice;
- economic approaches to political systems;
- theory of public policy;
- public policy analysis (with reference to environment, health care, work, family, culture, etc.);
- experiments in economics and the social sciences;
- quantitative methods applied to economics and the social sciences;
- game theory;
- studies on social attitudes and preferences;
- political philosophy and political theory;
- history of political thought.

The Department has regular members and off-site collaborators from other private or public organizations.

## Instructions to Authors

Please ensure that the final version of your manuscript conforms to the requirements listed below:

The manuscript should be typewritten single-faced and double-spaced with wide margins.

Include an abstract of no more than 100 words.

Classify your article according to the *Journal of Economic Literature* classification system.

Keep footnotes to a minimum and number them consecutively throughout the manuscript with superscript Arabic numerals. Acknowledgements and information on grants received can be given in a first footnote (indicated by an asterisk, not included in the consecutive numbering).

Ensure that references to publications appearing in the text are given as follows:  
COASE (1992a; 1992b, ch. 4) has also criticized this bias....  
and  
“...the market has an even more shadowy role than the firm” (COASE 1988, 7).

List the complete references alphabetically as follows:

### Periodicals:

KLEIN, B. (1980), “Transaction Cost Determinants of ‘Unfair’ Contractual Arrangements,” *American Economic Review*, 70(2), 356-362.

KLEIN, B., R. G. CRAWFORD and A. A. ALCHIAN (1978), “Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process,” *Journal of Law and Economics*, 21(2), 297-326.

### Monographs:

NELSON, R. R. and S. G. WINTER (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, 2nd ed., Harvard University Press: Cambridge, MA.

### Contributions to collective works:

STIGLITZ, J. E. (1989), “Imperfect Information in the Product Market,” pp. 769-847, in R. SCHMALENSEE and R. D. WILLIG (eds.), *Handbook of Industrial Organization*, Vol. I, North Holland: Amsterdam-London-New York-Tokyo.

### Working papers:

WILLIAMSON, O. E. (1993), “Redistribution and Efficiency: The Remediableness Standard,” Working paper, Center for the Study of Law and Society, University of California, Berkeley.

Salvatore Vassallo

## Il referendum e i paradossi del quorum

*A seguito dei fallimentari tentativi di abrogare leggi mediante referendum si è riaperta la discussione sulla vitalità di questo istituto. Non manca chi vorrebbe riproporlo per porre un tema di enorme rilievo come quello del conflitto di interessi e dei suoi riflessi sulla politica della giustizia. Altri, muovendo proprio da queste insidie, propongono di abolire o ridurre il quorum previsto dalla Costituzione.*

Com'è noto, affinché sia approvata la proposta di abrogare una legge in vigore mediante referendum, l'articolo 75 della Costituzione richiede non solo che quella proposta ottenga la maggioranza dei voti validamente espressi, ma anche che alla votazione partecipi la maggioranza assoluta degli aventi diritto. Naturalmente, i costituenti erano mossi dall'intenzione di evitare che una minoranza troppo risicata di elettori potesse intervenire su materie complesse o delicate e alterare decisioni faticosamente elaborate in Parlamento. Si limitarono quindi a trasporre sul referendum, meccanicamente, la regola della doppia maggioranza, normalmente adottata per gli organi assembleari, che tuttavia possono di solito applicarla con una certa flessibilità. L'evoluzione dei comportamenti di (non) voto ha però profondamente alterato il significato e gli effetti di quella norma. La crescita dell'astensionismo consente infatti fin troppo agevolmente ai sostenitori dello *status quo* di opporsi ad un eventuale referendum abrogativo evitando di recarsi alle urne.

Non è quindi peregrino chiedersi a quali condizioni e in che misura sia ancora plausibile che un qualsiasi referendum, a cominciare da quello recentemente promosso dall'Italia dei Valori sulla legge «Berlusconi-improcedibilità», possa risultare efficace (§ 2), se lo strumento referendario, fermo il modo in cui è disciplinato, non sia ormai del tutto inservibile (§ 3), se ci sono buone ragioni per tentare di rivitalizzarlo e in che modo eventualmente lo si possa fare (§ 4). Poiché la radice del male sta nei mutati comportamenti di voto e in particolare nel crescente tasso «naturale» di astensionismo, è da lì che bisogna iniziare.

### Tipi di referendum e astensionismo

Si tende spesso a considerare la tendenza al decremento della partecipazione elettorale un fenomeno lineare. E così è, probabilmente, nel medio termine. Può anche darsi che ad un certo punto la curva cominci ad invertirsi, ma è più

facile che nei prossimi anni continui a pendere dalla stessa parte. Tale tendenza però non si esprime in maniera omogenea per tutti i tipi di elezioni. Il tasso di partecipazione non è mai stato e non è oggi uguale per le elezioni politiche nazionali, per le elezioni europee, per le comunali, le regionali o i referendum. Non solo: è importante considerare che i *trend di decremento* della partecipazione non sono ugualmente rapidi per ciascuno di questi tipi di elezioni.

Il discorso è ancor più complesso per quanto riguarda i referendum, in relazione ai quali appare a prima vista improduttivo provare a rintracciare una qualche tendenza univoca. Come viene messo in evidenza dal grafico (Fig. 1), è invece importante distinguere i referendum in tre categorie. Dopo averlo fatto, emergono delle regolarità davvero sorprendenti.

In una prima categoria si possono far rientrare i referendum su cui tutti i principali partiti hanno preso una posizione netta, avendoli promossi o essendo stati costretti a politicizzarli per difendere loro interessi vitali o i confini del loro territorio di caccia elettorale. Si tratta anche di referendum in cui sono state messe a confronto (o sono state «testimoniate» in forma quasi unanime) convinzioni radicate sui diritti individuali, sulla distribuzione del reddito o sui caratteri di fondo delle istituzioni politiche. Sono insomma referendum su questioni ritenute *fondamentali* in grado di sollecitare il massimo grado di partecipazione. È il caso delle consultazioni su divorzio (1974) e aborto (1981), sul finanziamento pubblico dei partiti (1978), sulla scala mobile (1985) e di quella del 1993 sul sistema elettorale del Senato che sancì il passaggio al metodo maggioritario. Rientrerebbe ovviamente a pieno titolo in questa categoria, se non avessimo limitato l'analisi ai referendum abrogativi sulla legislazione ordinaria, anche quello costituente del 1946. Al contrario, nonostante le apparenze, non vi rientra, e non solo a causa della sua atipica connotazione giuridica, il referendum di indirizzo del 1989 per il conferimento di poteri costituenti al Parlamento europeo. Quel referendum infatti con tutta probabilità non avrebbe raggiunto un livello di partecipazione tanto elevato (nel grafico non lo ritroveremmo sulla stessa retta), se non si fosse svolto in concomitanza con le elezioni europee.

In una seconda categoria ricadono i referendum che hanno riguardato decisioni di politica pubblica di rilievo, che pur promosse da piccoli gruppi sono state tematizzate e fatte oggetto di prese di posizione da parte di tutti i principali partiti. Tuttavia, o per il loro contenuto, o per una deliberata strategia di comunicazione degli opinion leader tesa a metterli in secondo piano, sono stati percepiti come *secondari* e hanno richiamato alle urne tendenzialmente solo le persone con un minimo grado di interesse per la politica. È il caso dei referendum sul nucleare e sulla responsabilità civile dei giudici (1987), sulla preferenza unica (1991), sulle tv e la rappresentanza sindacale (1995), sull'abolizione della quota proporzionale (1999).

Un'ulteriore categoria è costituita dai referendum che sono stati percepiti, anche per effetto delle strategie di comunicazione pubblica degli opinion leader e dei partiti, come *marginali*, come affare privato di gruppi minoritari, di fronte ai quali anche una quota rilevante di elettori politicamente motivati ha ritenuto che sarebbe stato meglio non fossero stati indetti. Si tratta dei referendum «dei verdi» e «dei cacciatori» (1990), «dei radicali» (1997 e 2000), o «della Cgil» (2003).

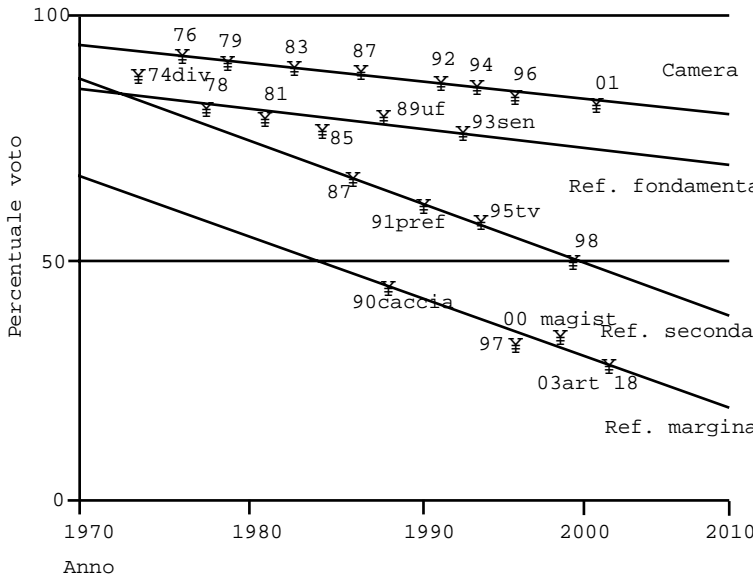


FIG. 1. TIPI DI ELEZIONE.

L'ipotesi che emerge dall'analisi dei dati riportati nel grafico è insomma che l'opinione pubblica, anche sulla base degli stimoli che riceve dai mezzi di comunicazione di massa e dalle posizioni prese dai leader politici, tenda a classificare intuitivamente i referendum in una di queste tre categorie. La *prova* che, nella percezione degli elettori, si tratti di tre categorie *distinte* di referendum è data dalla straordinaria regolarità con cui si ritrovano allineati i tassi di partecipazione. Si noti che uno stesso tema, quello istituzionale ad esempio, può passare da una categoria all'altra, a seconda dei tempi e dei modi della sua inclusione nell'agenda pubblica. Nel 1991 (*prima di Tangentopoli*) non riscuoteva che l'interesse degli elettori in qualche modo informati e inclini a partecipare. Nel 1993, quando divenne il canale per esprimersi sui *fondamenti* della politica, è passato in «prima categoria». Nel 1997 e nel 2000, annegato tra una serie di altre *issues*, è stato rubricato tra i referendum «privati».

Insomma, ciascuna categoria attrae una quota diversa di elettori. Anche per questo, il trend di decremento della partecipazione è più contenuto nel caso della prima categoria, che segue sostanzialmente la linea di tendenza della partecipazione alle elezioni politiche, mentre è invece molto più rapido per le altre due.

Naturalmente, come si è detto, il fatto che un referendum ricada – nella percezione degli elettori – in una di queste tre categorie dipende anche dalle strategie dei leader politici. Inizialmente suggerita da Marco Pannella a Bettino Craxi in occasione del referendum del 1985 sulla scala mobile, gli oppositori dei referendum hanno poi varie volte giocato la carta dell'*astensionismo strategico*. Come si è già detto, ferma la necessità del raggiungimento del quorum del 50% dei votanti per la validità dei risultati, chi si oppone può farsi forte di un *astensionismo naturale crescente* e vanificare con sforzi quindi *decrementi*

l'iniziativa dei suoi antagonisti. Così mentre questa strategia non fu sufficiente a Craxi per vanificare il referendum del 1991 sulla preferenza unica, lo è stata per i proporzionalisti di vari orientamenti in occasione del referendum del 1999.

Se i trend identificati dalla figura 1 sono vagamente corretti, i partiti che oggi volessero mettere a repentaglio la validità di un referendum, non hanno necessariamente bisogno di propagandare in maniera esplicita e martellante l'astensione. Se è una intera coalizione (o quasi) a preferire che il referendum risulti inefficace, è sufficiente che i leader di quella coalizione evitino di pronunciarsi sul merito. In questo modo il referendum verrebbe percepito dall'opinione pubblica come *non fondamentale* e con tutta probabilità il quorum non verrebbe raggiunto.

### Un referendum su Berlusconi?

Ciò premesso, è possibile chiedersi se sia plausibile che, nello specifico, un eventuale referendum su una delle leggi *ad personam*, finalizzate per ammissione dello stesso presidente del Consiglio a fermare i processi che lo coinvolgono, possa avere un esito positivo per i promotori. Per mostrare *quanto sia improbabile* che questo avvenga, nella simulazione che segue si parte da una serie di assunti *estremamente ottimistici* per i promotori. Si assume in altri termini che, prese per buone le tendenze espresse nel paragrafo precedente, si verifichino le migliori condizioni possibili (dal loro punto di vista).

Ipotizziamo innanzitutto che, come auspicato dai promotori, il referendum in questione assuma nella percezione degli elettori un rilievo paragonabile a quello dei referendum che hanno segnato la storia della Prima Repubblica (quelli che per intenderci ricadono nella nostra prima categoria). Anche in questo caso, sulla base dei trend rilevati dal grafico, possiamo tuttavia dare per certo che il totale degli elettori (di ogni orientamento politico) effettivamente mobilitabili non superi il 74% degli aventi diritto al voto. Anche nel caso dei referendum che abbiamo denominato *fondamentali* (capaci di coinvolgere anche elettori relativamente poco informati e poco interessati alla politica) il tasso di partecipazione si è mantenuto infatti costantemente al di sotto della partecipazione alle politiche di circa 7-8 punti percentuali. È peraltro plausibile ipotizzare che tale tasso *naturale* di astensionismo aggiuntivo colpisca in misura sostanzialmente eguale gli elettorati del centrodestra e del centrosinistra.

Ipotizziamo poi (anche questa ipotesi è *estremamente* favorevole ai proponenti) che tutti gli elettori che nel 2001 alla Camera hanno votato per il centrosinistra o per la lista Di Pietro siano orientati a sostenere il referendum *anti-Berlusconi*. Al netto dell'astensionismo atteso, e cioè se consideriamo che almeno un 8% di quegli elettori, per ragioni per così dire *fisiologiche*, non voterà per il referendum, il centrosinistra può contare, al massimo, sul 33,5% degli aventi diritto al voto.

Ipotizziamo inoltre che i leader della Casa delle Libertà decidano di rispondere a questa iniziativa suggerendo ai propri elettori di non recarsi alle urne, anche per evitare di dover difendere apertamente, nei confronti dei loro elettori, le leggi *ad personam* in questione. Non si tratta di una ipotesi favorevole per i proponenti, ma altamente probabile, soprattutto se si considera quanto segue.



Affinché si raggiunga il quorum e l'esito del referendum possa essere considerato dunque come una *vittoria* dei proponenti, questi ultimi dovrebbero convincere circa otto milioni e mezzo di elettori che nel 2001 hanno votato per il centrodestra a votare, di fatto, *contro* il presidente del Consiglio. Recandosi alle urne, infatti, che decidano di votare sì o no al referendum, finirebbero con tutta probabilità per contribuire alla abrogazione di una di quelle leggi che, secondo una esplicita dichiarazione dell'interessato al Parlamento europeo, sono state necessarie per difendere il presidente del Consiglio dagli attacchi di una componente politicizzata della magistratura.

In breve: i promotori del referendum, affinché quest'ultimo sia valido, seppure riuscissero a farlo diventare oggetto di una disputa al calor bianco, capace di coinvolgere emotivamente tutto l'elettorato potenzialmente attivo in occasioni simili, oltre a portare alle urne tutti gli elettori del centrosinistra, dovrebbero convincere anche il 47% degli elettori del centrodestra<sup>1</sup> ad andare a votare.

Questa prospettiva risulta del tutto irrealistica sulla base di quanto sappiamo in merito ai comportamenti e agli atteggiamenti politici. Tutti i più approfonditi studi condotti negli ultimi anni registrano infatti una limitata mobilità elettorale tra i due blocchi, che potrebbe essere forse più accentuata in occasione di consultazioni non immediatamente attinenti alla formazione della rappresentanza politica, ma certamente non nelle dimensioni citate. Per far fallire il referendum sarà sufficiente un minimo di propaganda da parte dei partiti di centrodestra a favore dell'astensione (al fine di rendere i propri elettori edotti del suo significato politico e delle sue conseguenze) o semplicemente il loro silenzio, che renderebbe il tema meno saliente sul piano comunicativo, provocando un crollo della partecipazione *sia* tra gli elettori di centrodestra *sia* tra quelli di centrosinistra. A dire il vero, considerando l'influenza che il governo e il presidente del Consiglio esercitano su una fetta consistente dei media, basterebbe un loro apparente disinteresse per far rubricare il referendum tra quelli *secondari* o *marginali*.

Si intende che, d'altro canto, il mancato raggiungimento del quorum sarebbe di per sé sufficiente al presidente del Consiglio per accreditarsi la vittoria del referendum. Mentre lo stesso contenuto del referendum confermerebbe (nel migliore dei casi, e cioè se non emergessero fratture anche a questo riguardo) che il principale collante e fattore di identificazione del centrosinistra è costituito dall'antiberlusconismo, così come, al tempo stesso, che il leader indiscusso e indiscutibile del centrodestra sia il medesimo capo del governo.

### Referendum e paradossi

La morale di più corto respiro che deriva da quanto detto nei paragrafi precedenti è che un qualsiasi «referendum contro Berlusconi» è, stando alle attuali regole del gioco, controproducente per il centrosinistra. La conclusione di maggiore interesse e di più largo respiro è che, nel contesto di una generale tendenza al decremento della partecipazione elettorale, la «*strategia dell'astensione*» costituisce un'arma pressoché infallibile per qualunque coalizione di governo non del tutto screditata che preferisca mantenere lo status quo opponendo-

si ai proponenti di un referendum abrogativo. Possiamo presumere che anche senza avere un particolare controllo sui mezzi di comunicazione, un governo non del tutto screditato dovrebbe in ogni caso essere in grado di orientare verso l'astensione almeno il 50% dei suoi elettori potenzialmente attivi.

Si tratta di una conclusione di non poco conto se si considera che *nel contesto di una democrazia maggioritaria il referendum abrogativo*, l'unico come è noto consentito in relazione alla legislazione ordinaria dalla Costituzione, *diventa inevitabilmente uno strumento dell'opposizione o viene comunque attivato da attori estranei alla coalizione di governo*. Oggi apparirebbe infatti una inaccettabile dimostrazione di impotenza e litigiosità del governo l'eventuale scelta di uno dei partiti della coalizione di maggioranza di promuovere o sostenere apertamente un referendum abrogativo. Sarebbe la dimostrazione che il governo stesso non è in grado di portare avanti le sue politiche o che la maggioranza è divisa su una questione che una delle sue componenti considera vitale. Una tale schizofrenia poteva passare inosservata o essere considerata normale nella Prima Repubblica, in presenza di coalizioni mutevoli e senza ricambio; non sarebbe accettabile oggi per gli elettori di nessuno dei due poli.

Il «primo paradosso del quorum» si può quindi formulare così: in epoca maggioritaria i referendum sono tipicamente un'arma nelle mani dell'opposizione... che però, in fasi di astensionismo crescente, *stante la necessità di raggiungere il quorum*, qualsiasi governo è in grado di disinnescare.

Preso atto che i «referendum dell'opposizione» hanno poche chance di essere efficaci (potrebbero raggiungere il quorum, ma solo se il governo fosse certo di vincerli), rimangono in gioco eventuali referendum proposti da attori estranei al governo ma non necessariamente ad esso ostili, che abbiano ad oggetto temi su cui tanto l'opposizione quanto la maggioranza siano internamente divise.

È inoltre più probabile che il quorum venga raggiunto laddove: l'esito del referendum sia incerto e prevedibilmente favorevole ai sostenitori dello *status quo*; i temi in discussione non siano considerati *vitali* da questi ultimi; cosicché essi preferiscano scendere in campo, prendendosi qualche rischio, pur di portare a casa una vittoria simbolicamente «definitiva» nei confronti dei loro antagonisti. Con tutta probabilità in questo caso l'esito del referendum (che vincano i promotori o i sostenitori dello *status quo*) sarà determinato *da una maggioranza relativa di elettori piuttosto bassa*.

Al contrario: se è molto probabile che l'esito del referendum sia favorevole ai proponenti, e a maggior ragione se i temi in discussione sono considerati vitali dai sostenitori dello *status quo*, è prevedibile che questi ultimi, anche se non sono formalmente coalizzati, optino tutti o nella gran parte per la «strategia dell'astensione». Il quorum non verrà raggiunto e il referendum non sarà efficace, sebbene, al contrario che nel caso precedente, vi sia a favore di una delle due alternative in gioco una *maggioranza relativa di elettori piuttosto elevata* (talmente elevata da impensierire i sostenitori dello *status quo* e indurli ad astenersi).

Il «secondo paradosso del quorum» recita così: *se i sostenitori del referendum sono relativamente pochi e il tema in discussione è poco rilevante* può an-

che darsi che il quorum si raggiunga ed è anche possibile che i primi abbiano la meglio; *se i sostenitori del referendum sono molti e il tema è considerato vitale dagli oppositori* è praticamente impossibile che il quorum si raggiunga e che il quesito venga quindi approvato.

In pratica, se tutti gli elettori e gli attori politici si comportassero in modo razionale rispetto ai loro scopi (hanno già dimostrato di saperlo fare), ed evitassero quindi di votare quando temono di rimanere in minoranza su temi che considerano vitali, potrebbero passare solo i referendum sostenuti dalla maggioranza assoluta degli aventi diritto, che equivale ad una maggioranza qualificata piuttosto ampia (all'incirca pari ai tre quarti) degli elettori politicamente attivi.

Il «secondo paradosso» ha un corollario. È più probabile che i sostenitori dello *status quo* raccolgano la sfida dei promotori se nella stessa tornata vengono messi in votazione referendum su dimensioni tematiche (*issue dimensions*) che attraggono settori diversi dell'elettorato. In questo caso ciascuno dei gruppi favorevoli allo *status quo* in relazione ad una specifica *issue*, per decidere come comportarsi, oltre a valutare la consistenza elettorale dei sostenitori del relativo referendum, deve anche considerare il possibile comportamento dei gruppi interessati ad altre tematiche. Non potendosi escludere l'eventualità che almeno uno di tali gruppi scelga di partecipare al voto, o che componenti diverse dell'elettorato si mobilitino a favore di uno dei referendum senza rifiutare le altre schede, tenderanno a crescere le aspettative di un raggiungimento del quorum, cosicché diventerebbe razionale per tutti i gruppi interessati partecipare al voto.

Se qualcuno tra chi ha avuto la pazienza di seguire fin qui il ragionamento dovesse considerare il «secondo paradosso» e il suo corollario ipotesi astratte dovrà ricredersi, perché sono entrambi già all'opera. I referendum del 1995 (su orario dei negozi, sistema radiotelevisivo, rappresentanza sindacale ed altro) hanno registrato in media una partecipazione del 57% degli elettori e sono stati approvati o respinti, in media, grazie al voto del 30% degli aventi diritto. Al contrario, i tre referendum sulla caccia (boicottati dai cacciatori) del 1990 e il referendum sulla quota proporzionale (boicottato dai proporzionalisti) del 1999, furono approvati rispettivamente dal 38% (in media) e dal 43% degli aventi diritto. Questi ultimi referendum non risultarono tuttavia efficaci perché come è noto il quorum non fu raggiunto. Si noti peraltro che in ben 10 casi su 23 è stata sufficiente una maggioranza relativa di elettori (non di votanti) inferiore al 43% affinché il quesito referendario fosse approvato.

### **Che cosa fare dei referendum?**

È insomma proprio finita l'era dei referendum in Italia? E se sì, c'è qualche ragione di dolersene? Per rispondere a tali domande si può partire dalle conclusioni a cui pervengono Augusto Barbera e Andrea Morrone al termine della preziosa e accurata ricostruzione storico-politica recentemente fornita nel volume *La Repubblica dei referendum*.

Secondo Barbera e Morrone, «i referendum, sia, più in generale, per la loro logica binaria, sia per gli specifici quesiti in materia elettorale, hanno contribuito a bipolarizzare il sistema partitico: raggiunto lo scopo sembra esaurir-

si la loro funzione. In breve, gli elettori hanno già in mano uno strumento per decidere secondo una logica bipolare, il voto nelle elezioni politiche, e hanno perso interesse per gli altri strumenti». In questa ottica, sia la versione del «referendum di indirizzo», secondo lo stile radicale, sia la versione del referendum come ultima arma di resistenza dell'opposizione verso leggi considerate insidiose per il corretto svolgimento del processo democratico (come nel caso del decreto sulla scala mobile del governo Craxi e delle leggi *ad personam* del governo Berlusconi) sarebbero un residuo della stagione «non maggioritaria» della democrazia italiana. Se la transizione verso la democrazia maggioritaria dovesse giungere a compimento, sostengono Barbera e Morrone, lo strumento referendario sarebbe destinato a svolgere un ruolo del tutto eccezionale e a riemergere «nei momenti di crisi della corretta dialettica, nella sede parlamentare, fra maggioranza e opposizione»<sup>2</sup>. Insomma: 1) i referendum hanno favorito la bipolarizzazione e proprio per questo non sono più necessari; 2) sono destinati a riemergere solo nei momenti in cui la logica maggioritaria dovesse entrare in crisi.

Tali argomenti sono abbastanza persuasivi ma non fino in fondo. La prima proposizione è vera solo in parte. I referendum istituzionali hanno certamente favorito la bipolarizzazione *per il loro contenuto specifico*. È invece discutibile l'ipotesi secondo cui la «bipolarizzazione» possa essere stata favorita da una sequenza di consultazioni su «alternative binarie»; né è vero che la bipolarizzazione tenda a riassorbire nel suo seno tutte le possibili alternative binarie rilevanti per gli elettori. La maggior parte delle alternative binarie rilevanti per gli elettori (quelle che ricorrono nei nostri referendum «fondamentali») si collocano su dimensioni dello spazio politico tra loro non sovrapponibili e comunque non sovrapponibili all'asse sinistra-destra. Così potrebbe benissimo continuare ad essere in futuro. Se ad esempio venissero posti in votazione referendum sul voto agli immigrati, sui crocefissi nelle scuole e sulle pensioni, in ciascuna consultazione gli elettori si dividerebbero secondo una logica «binaria» ma in maniere nel complesso tutt'altro che congruenti con la logica bipolare del sistema partitico. Di più: tanto nel contesto maggioritario, così come in quello della Prima Repubblica, sono proprio le tematiche cosiddette «trasversali» (quelle che si situano su dimensioni dello spazio politico non sovrapponibili all'asse sinistra-destra) a risultare più promettenti per gli imprenditori politici che vogliono investire nel referendum. Gli stessi referendum radicali degli anni settanta non erano affatto finalizzati a creare le condizioni di una democrazia bipolare, ma semplicemente a scombinare i giochi che avrebbero potuto nel medio termine portare a un bipolarismo basato sulle «due chiese». Del resto, l'esistenza di blocchi decisionali su tematiche «trasversali» potrebbe essere ancora più accentuata in epoca maggioritaria rispetto al passato. Infatti, *al contrario che nella Prima Repubblica*, le alleanze trasversali non sono più tanto facili da gestire sul piano parlamentare (se non a rischio di mettere in crisi il governo e la legislatura) mentre, *così come nella Prima Repubblica*, le distinzioni all'interno delle due coalizioni rimangono su alcune dimensioni tematiche (*issue dimension*) piuttosto profonde.

A dire il vero non sembrano neppure esistere ragioni per escludere, in

linea di principio, che il referendum possa svolgere un utile ruolo di tutela d'ultima istanza da parte dell'opposizione nei confronti di decisioni della maggioranza considerate intollerabili anche per una parte dei suoi stessi elettori. Non sarebbe necessario che il referendum svolgesse un tale ruolo se il bipolarismo italiano fosse davvero quello di un «Paese normale», nel quale cioè esista un pieno e reciproco riconoscimento tra le élite non solo della legittimità in senso giuridico di ciascuna coalizione a governare ma anche della soggettiva adesione alle regole di correttezza e equilibrio derivanti da una visione condivisa delle istituzioni democratiche. Poiché invece in assenza di un tale reciproco riconoscimento si rischia di assistere ad una sequenza di colpi di mano (giudiziari e non solo) e regolamenti di conti, la possibilità di ricorrere al referendum (qualora fossero risolti i problemi legati al quorum di cui si è detto in precedenza), costituirebbe un opportuno deterrente. Il referendum, qualora fossero superati i paradossi del quorum, potrebbe essere addirittura *utile* per «completare la transizione» perché costituirebbe un fattore di moderazione tra i due poli, basato prevalentemente su un meccanismo di reazioni attese. Sarebbe un incentivo a *non esagerare* con i colpi di mano e con i regolamenti di conti.

Dunque, sul piano logico, non esistono ragioni per le quali il referendum debba svolgere un ruolo meno rilevante nel contesto di un assetto maggioritario. E del resto sul piano empirico non esiste alcuna correlazione tra intensità del ricorso al referendum e grado di consensualismo o maggioritarismo dell'assetto politico-istituzionale<sup>3</sup>. Il fatto che in alcune democrazie maggioritarie il referendum sia poco praticato si spiega con la circostanza che il referendum è in realtà praticato pochissimo quasi ovunque. Fatta eccezione per casi estremi come la Svizzera o la California, solo un piccolo gruppo di Paesi tra quelli a democrazia stabilizzata lo ha utilizzato in modo significativo<sup>4</sup>. Oltre all'Italia, che detiene la posizione di testa, fanno parte di questo gruppo l'Australia, la Nuova Zelanda, la Francia, l'Irlanda, la Danimarca, e cioè tanto democrazie maggioritarie quanto democrazie consensuali.

Se gli argomenti sin qui proposti reggono, non ci sono ragioni per abbandonare il referendum al destino cui sembrano condannarlo i «paradossi del quorum». E per renderlo nuovamente efficace c'è un solo modo: modificare l'articolo 75 della Costituzione. Alcuni propongono di abolire del tutto il quorum. Ma questa soluzione non considera l'eventualità che, pur alzando parallelamente il numero di firme richieste, vengano avanzati quesiti che la gran parte dei cittadini giudica inopportuni ed impedisce l'espressione *motivata* del dissenso verso la stessa inclusione di un dato tema nell'agenda pubblica. Insomma, non consente ai cittadini di invalidare referendum *sbagliati*, se non a costo di recarsi alle urne. Barbera e Morrone propongono invece di collocare il quorum ad un livello più realistico, identificando come base per calcolarlo il numero dei cittadini politicamente attivi, misurato dalla partecipazione al voto nella più recente elezione politica. Questa soluzione è abbastanza convincente sul piano empirico se l'obiettivo che si vuole perseguire è quello di salvare i soli «referendum fondamentali», che come abbiamo visto presentano trend di partecipazione simili e abbastanza prossimi a quelli delle elezioni po-

litiche. Può darsi però che non sia giuridicamente facile da digerire. Si tratterebbe infatti di dare una patente di «elettori politicamente inattivi» a individui che non l'hanno mai dichiarato, e che anche volendo non potrebbero rinunciare ai diritti politici che la Costituzione riconosce loro.

Considerando questa obiezione, sarebbe forse preferibile sostituire al quorum una *maggioranza minima* sugli aventi diritto. Stefano Ceccanti ha recentemente ipotizzato<sup>5</sup> che si potrebbe identificare tale *maggioranza minima* nel 25% più uno degli elettori e cioè, nella quota minima di voti comunque necessari in presenza del quorum tradizionalmente richiesto. La soluzione appare plausibile, ma forse dovrebbe essere resa un po' più restrittiva. Si potrebbe quindi più semplicemente stabilire che le proposte referendarie sono approvate quando abbiano ricevuto la maggioranza dei voti validamente espressi ed abbiano partecipato al voto la maggioranza degli aventi diritto, oppure, *in subordine rispetto al raggiungimento del quorum*, quando quelle proposte abbiano ottenuto il consenso di almeno un terzo degli aventi diritto. La logica di fondo del sistema in vigore rimarrebbe salva. Verrebbe solo introdotta una clausola di salvaguardia sufficiente a sottrarre il referendum ai «paradossi» che rischiano di svuotarlo, evitando tuttavia che i politici di una parte e dell'altra possano ricorrere al referendum come una «continuazione della dialettica governo-opposizione con mezzi impropri».

Ciò detto, è altamente probabile che nessuna iniziativa venga presa a riguardo. I «paradossi del quorum» rimarranno all'opera ed è facile prevedere che, dopo qualche altro tentativo fallimentare, l'istituto referendario vada a finire del dimenticatoio. Diventeremo da questo punto di vista un «Paese normale» nel senso che ci assesteremo su standard di ricorso al referendum molto contenuti, tipici della stragrande maggioranza delle democrazie consolidate ... sperando che nel frattempo saremo diventati sul serio un Paese normale anche per quanto riguarda i conflitti di interesse e il *fair play* (la capacità di giocare in modo corretto) della classe politica.

## note

*Questo articolo riprende spunti contenuti in un'analisi dell'Istituto Cattaneo ed è il frutto di una approfondita discussione con Piergiorgio Corbetta, che ringrazio anche per avermi sollecitato a sviluppare quegli spunti nella forma attuale. Mi sono avvalso inoltre di alcuni utili commenti di Roberto Cartocci.*

<sup>1</sup> Più precisamente: il 47% degli elettori del centrodestra potenzialmente attivi nel contesto di referendum percepiti come «fondamentali».

<sup>2</sup> Cfr. A. Barbera e A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 249-250.

<sup>3</sup> Cfr. A. Lijphart, *Democracies*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1984; trad. it. *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 244, tab. 34. Preso atto dell'indipendenza del ricorso al referendum dal carattere maggioritario/consensuale delle democrazie, Lijphart ha deciso opportunamente di escludere la trattazione di questo aspetto nella seconda edizione aggiornata e rivista del volume *Patterns of democracy*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1984; trad. it. *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2001.

<sup>4</sup> Traggo queste informazioni da P.V. Uleri, *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 2003. Oltre al saggio di Uleri, per una panoramica comparativa si può ancora utilmente vedere: D. Butler e A. Ranney (a cura di), *Referendums around the world*, London, Macmillan, 1994.

<sup>5</sup> Documento non pubblicato.



## Ultimi dossier del Servizio Studi

123	Testo a fronte	Atto del Governo n. 75 “Schema di decreto legislativo recante modifiche al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e al decreto legislativo 17 settembre 2007, n. 164, recante attuazione della direttiva 2004/39/CE relativa ai mercati degli strumenti finanziari”
124	Testo a fronte	Testi a fronte tra la normativa vigente e i disegni di legge AA.SS. nn. 1460, 1478, 1498, 1545 e 1546 in materia di Comitati degli italiani all'estero e Consiglio generale degli italiani all'estero
125	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 586-905-955-956-960-B Trattato di Prüm
126	Dossier	Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Legge 5 maggio 2009, n. 42
127	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 733-B “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”
128	Testo a fronte	Testi a fronte tra la normativa vigente e i disegni di legge AA.SS. nn. 1460, 1478, 1498, 1545, 1546 e 1557 in materia di Comitati degli italiani all'estero e Consiglio generale degli italiani all'estero
129	Testo a fronte	Il Testo unico sull'immigrazione - Le novelle dell'A.S. n. 733-B
130	Dossier	Afghanistan - il punto a fine maggio 2009
131	Dossier	L'Artide e le nuove sfide di sicurezza
132	Testo a fronte	Testi a fronte dei disegni di legge AA.SS. nn. 270, 369, 589, 677, 706, 1063, 1442, in materia di isole minori
133	Testo a fronte	Atto del Governo n. 82 Schema di decreto legislativo recante: «Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni». Le novelle
134	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1078-B “Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008”
135	Dossier	L'educazione finanziaria: esperienze internazionali a confronto
136	Documentazione di base	L'educazione finanziaria in Italia
137	Schede di lettura	Disegni di legge AA.SS. nn. 1611, 212, 547, 781 e 932 in materia di intercettazioni telefoniche
138	Documentazione di base	Recenti sviluppi della situazione in Iran: materiali

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo [www.senato.it](http://www.senato.it), seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".