

## **Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del “Governo del cambiamento”<sup>\*</sup>**

*di Eugenio De Marco – Professore emerito nell’Università degli Studi di Milano*

**ABSTRACT:** The article aims to analyze the constitutional reform drafts proposed by the current government. They concern, on the one hand, the reduction of parliamentarians’s number and, on the other side, the reform of the *referendum* institute. Regarding the latter reform, the focus is on the proposal to introduce a “*referendum* propositivo” without a structural quorum for its validity; eventually, it may be submit to popular vote for a parliamentary counter-proposal. The article, also, examines the proposals aimed at eliminating the structural quorum of the abrogative *referendum*. Some critical remarks have moved to some parts of these constitutional review proposals.

**SOMMARIO:** 1. Premessa – 2. Principi informatori delle proposte di riforma costituzionale presentate dalla maggioranza governativa – 3. Alcune considerazioni sui possibili impatti delle proposte di riforma sulle istituzioni rappresentative: un effettivo maggior ruolo del Parlamento? – 4. Verso un significativo incremento della democrazia diretta non privo peraltro di qualche incongruenza.

### **1. Premessa**

I progetti di riforme costituzionali contenuti in quello che è stato definito “Contratto per il Governo del cambiamento”<sup>1</sup> si discostano notevolmente dai precedenti progetti di revisione

---

<sup>\*</sup> Lavoro referato dalla Direzione della rivista.

<sup>1</sup> Contratto di Governo formalmente stipulato nel maggio 2018 tra il Capo politico del Movimento 5 Stelle, Luigi Di Maio, e il Segretario federale della Lega, Matteo Salvini, a seguito di trattative avviate dopo le elezioni politiche del 4 marzo 2018 dalle quali ha avuto inizio la XVIII Legislatura. Tra i diversi scritti sul “Contratto per il Governo del cambiamento” e la formazione del “Governo Conte”, dal nome del suo Presidente del Consiglio, si vedano: M. ESPOSITO, *Spunti per un’analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del Governo*

costituzionale del 2005 e del 2016, approvati a maggioranza assoluta in seconda votazione dalle Camere ma rispettivamente respinti nei *referendum* costituzionali del 2006 e del 2016.

Tali progetti, infatti, pur essendo espressione di coalizioni di Governo reciprocamente contrapposte (di centro-destra l'una, di centro-sinistra l'altra), erano accomunati dal fatto di perseguire ampie e radicali revisioni della Carta costituzionale del 1948, innovandone, seppure in ottiche profondamente diverse tra di loro, quasi tutta o buona parte della seconda Parte. Progetti, quindi, di riforma capaci di dare vita ad assetti istituzionali notevolmente diversificati tanto tra di loro quanto da quello vigente<sup>2</sup>.

Probabilmente, proprio per non incorrere negli errori di impostazione dei precedenti richiamati progetti di riforma costituzionale, la via intrapresa dal primo Governo dell'odierna XVIII Legislatura è quella di procedere per modifiche di punti specifici della Costituzione con distinte proposte di revisione costituzionale di contenuto unitario, in modo che i cittadini possano pronunciarsi univocamente in senso affermativo o negativo<sup>3</sup>.

In tale ottica, al momento, sono state presentate diverse proposte di legge costituzionale le più significative delle quali riguardano modifiche da apportare agli articoli della Costituzione concernenti la composizione delle Camere e agli articoli della Costituzione in tema di iniziativa legislativa popolare e di *referendum*.

La maggior parte delle proposte proviene – come si vedrà in seguito – dai parlamentari della maggioranza di Governo; sono proposte ispirate a impostazioni pressoché uguali o analoghe, anche se spesso di esse compare solo il titolo ma manca ancora il testo e sono da assegnare in Commissione<sup>4</sup>. Non mancano tuttavia anche proposte di legge costituzionale in tali materie provenienti dalle opposizioni.

---

Conte, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018; A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in *Federalismi.it*, 6 giugno 2018; A.M. NICO, *Dalla legge elettorale alla formazione del Governo*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018; C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018; A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 giugno 2018; M. SICLARI, *Primi rilievi sulla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018.

<sup>2</sup> Il primo progetto, promosso dal Governo Berlusconi e recante il titolo “*Modifiche alla Parte II della Costituzione*”, venne respinto dall'elettorato con una maggioranza di circa il 60% dei voti e, singolarmente, il secondo progetto (c.d. “Renzi-Boschi”, contraddistinto dal più articolato titolo “*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*”) a dieci anni di distanza e in un pur mutato contesto politico veniva respinto dall'elettorato con una quasi analoga maggioranza.

<sup>3</sup> Come evidenziato nel punto 20 del Contratto per il Governo del cambiamento, ove si sottolinea espressamente la necessità “di un approccio pragmatico e fattibile, con riferimento ad alcuni interventi limitati, puntuali, omogenei, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali distinte e autonome” Cfr., in dottrina sul punto, L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Astrid*, n. 13 del 2018.

<sup>4</sup> Al momento almeno della stesura del presente scritto, vale a dire novembre 2018.

## **2. Principi informatori delle proposte di riforma costituzionale presentate dalla maggioranza governativa**

Le proposte di maggioranza riguardanti la composizione delle Camere sono accomunate dall'esigenza di ridurne il numero dei componenti. In particolare, almeno le proposte di cui è disponibile il testo<sup>5</sup>, prevedono una riduzione del numero dei parlamentari nelle stesse percentuali sia alla Camera dei deputati sia al Senato della Repubblica. Il numero dei deputati scenderebbe a 400<sup>6</sup> e quello dei senatori elettivi, con esclusione cioè dei senatori a vita, a 200<sup>7</sup>. Nessuna modifica verrebbe invece apportata al vigente sistema di bicameralismo paritario e gli stessi possibili impatti sulla legislazione elettorale, che potrebbe anche non venire modificata, non dovrebbero essere in alcun modo capaci di paralizzare il potere del Presidente della Repubblica di sciogliere una o entrambe le Camere<sup>8</sup>. La riforma della normativa costituzionale relativa al Parlamento sarebbe quindi limitata ad una riduzione nella stessa misura – e precisamente del 36,5% - del numero di deputati e senatori senza in alcun modo incidere su altri profili strutturali nonché sui profili funzionali di entrambi i rami del Parlamento.

Ben più innovativo – passando alle proposte di legge costituzionale riguardanti articoli della Costituzione in tema di iniziativa legislativa popolare e di *referendum* – risulta invece il contenuto della proposta della maggioranza parlamentare in tema di “Modifica dell’articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa popolare”<sup>9</sup>. Una iniziativa legislativa popolare presentata da almeno cinquecentomila elettori e non approvata dal Parlamento entro diciotto mesi dalla sua presentazione potrebbe, previo giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale sulla ricorrenza

---

<sup>5</sup> In particolare: la proposta sulle “*Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione, in materia di composizione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*”, di iniziativa del senatore Calderoli (Atto Senato n. 515) e la proposta, analogamente intitolata, d’iniziativa del senatore Patuelli (Atto Senato n. 805). Di analogo tenore dovrebbe essere il contenuto di proposte dall’analogo titolo, pur non essendone ancora disponibile il testo, quali quelle del senatore Endrizzi (Atto Senato n. 584) e dei deputati Macina ed altri (Atto Camera n. 926) e D’Uva ed altri (Atto Camera n. 1172). Tra le opposizioni si segnala una analoga iniziativa del senatore Quagliariello (Atto Senato n. 214).

<sup>6</sup> Con riduzione da 12 a 8 del numero dei deputati eletti all’estero.

<sup>7</sup> Con riduzione da sei a quattro dei senatori eletti all’estero. Per l’abolizione dei senatori a vita di nomina presidenziale si veda una iniziativa del senatore Endrizzi (Atto Senato n. 585).

<sup>8</sup> Su possibili soluzioni relative alla legge elettorale cfr. L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, cit. Sull’impatto delle modifiche agli artt. 56 e 57 Cost. sulla legislazione elettorale che “dovrà essere adeguata alla riduzione del numero dei parlamentari” si pone l’accento nella relazione illustrativa del progetto di legge del senatore Patuelli, ove si auspica un intervento del legislatore che “riporti la normativa elettorale alla tradizionale impostazione in base alla quale essa sia sempre applicabile prescindendo dal numero dei parlamentari fissato in Costituzione”.

<sup>9</sup> Proposta d’iniziativa dei deputati D’Uva ed altri (Atto Camera n. 1173). Di analogo tenore dovrebbe essere il contenuto di proposte dall’analogo titolo, pur non essendone ancora disponibile il testo, quali quelle dei senatori Endrizzi (Atto Senato n. 586) e Patuelli (Atto Senato n. 806) e del deputato Tripodi (Atto Camera n. 987). Di diverso tenore, invece, la proposta di legge costituzionale dei deputati d’opposizione Ceccanti ed altri sulla “Modifica dell’articolo 71 della Costituzione, concernente l’iniziativa delle leggi e l’introduzione del *referendum* propositivo” (Atto Camera n. 726).

di determinati presupposti<sup>10</sup>, essere sottoposta a *referendum* popolare eventualmente in alternativa con una diversa proposta di legge avanzata dalle Camere e non accettata dai promotori del *referendum*. La proposta di iniziativa popolare suffragata dalla maggioranza dei voti validamente espressi o, in caso di contemporanea presentazione di una diversa proposta delle Camere, quella delle due proposte che ottenesse il maggior numero di voti sarebbe approvata. Si introdurrebbe quindi un vero e proprio *referendum* propositivo, in analogia o quasi con quanto previsto in qualche altro ordinamento. Una sua particolarità andrebbe poi ravvisata nella mancata previsione di un *quorum* strutturale per la validità dello stesso *referendum*<sup>11</sup>. Un aspetto, questo, su cui peraltro si tornerà in seguito.

Sempre in tema di democrazia diretta altre proposte della maggioranza riguardano il *referendum* abrogativo, con particolare riferimento alla soppressione del *quorum* strutturale per la validità della votazione<sup>12</sup>.

Benché presentate distintamente ed autonomamente le varie proposte di legge costituzionale dei partiti di maggioranza – sia le proposte concernenti la composizione delle Camere sia quelle in tema di iniziativa legislativa popolare e di *referendum* – appaiono, almeno nelle intenzioni dei promotori, improntate a concomitanti esigenze.

Nella prospettiva, infatti, dei promotori delle proposte di revisione costituzionale dei partiti della maggioranza di Governo l'obiettivo sarebbe quello di una "realizzazione del circuito virtuoso tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa" dal momento che "il Parlamento non sarebbe affatto escluso dalla nuova procedura di democrazia diretta e, anzi, potrebbe uscirne rafforzato nella

---

<sup>10</sup> Quali il rispetto dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione nonché dei vincoli europei e internazionali; motivi di inammissibilità del *referendum* sarebbero altresì il contenuto non omogeneo della proposta tale da non consentire una netta opzione per il sì o per il no e la mancata previsione nella stessa proposta dei mezzi necessari per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che dovesse comportare. Il giudizio sull'ammissibilità del *referendum* da parte della Corte costituzionale potrebbe aver luogo anche prima della proposta di iniziativa popolare alle Camere, una volta raccolte almeno centomila firme (per questi e altri aspetti si vedano i sette commi aggiunti all'odierno art. 71 Cost. dalla proposta di revisione costituzionale *de qua*).

<sup>11</sup> Ben più complessa nei contenuti la sopra richiamata proposta dei deputati dell'opposizione Ceccanti ed altri (ad es., richiesta del *referendum* propositivo da parte di almeno un milione di elettori, mantenimento di un *quorum* strutturale seppure diverso da quello della maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto) tanto da renderne più complesse le procedure nel caso (peraltro attualmente improbabile) dovesse essere accolta dalle Camere e che comunque è stata abbinata nell'esame in Commissione alla menzionata proposta dei deputati D'Uva ed altri.

<sup>12</sup> In tal senso si veda la proposta del senatore Calderoli sulla "*Modifica dell'articolo 75 della Costituzione, in materia di validità dei referendum*" (Atto Senato n. 516). Si vedano anche, con specifico riferimento nei titoli delle proposte (pur non essendone ancora disponibili i testi) alla soppressione del *quorum* strutturale, proposte quali quelle dei senatori Endrizzi (Atto Senato n. 588), Grassi (Atto Senato n. 589) e dei deputati Bilotti (Atto Camera n. 984) e Silvestri ed altri (Atto Camera n. 998). Altre proposte di legge costituzionale sia di senatori sia di deputati sempre della maggioranza riguardano altri aspetti del *referendum* abrogativo, come, ad es., la proposta del senatore Perilli concernente "*l'introduzione di un vincolo per il legislatore di rispettare la volontà popolare espressa con referendum abrogativo*" (Atto Senato n. 852). Non è ancora disponibile, invece, nell'opposizione il testo della proposta del deputato Ceccanti ed altri concernente "*la determinazione del quorum per la validità del referendum abrogativo*" (Atto Camera n. 727).

sua legittimazione e autorevolezza”<sup>13</sup>. In altri termini, nell’ottica del Governo del cambiamento, l’obiettivo sarebbe “quello di puntare ad un rinnovamento del sistema politico, sia potenziando l’apporto diretto dei cittadini alle scelte politiche fondamentali, sia valorizzando la capacità del Parlamento di rappresentare le istanze dei cittadini e di costituire un solido ponte tra la società e le istituzioni”: un obiettivo, quindi, di “reciproco completamento” tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa e non di contrapposizione tra di esse<sup>14</sup>.

### ***3. Alcune considerazioni sui possibili impatti delle proposte di riforma sulle istituzioni rappresentative: un effettivo maggior ruolo del Parlamento?***

Benché non tutti i testi in tema di progetti di modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione siano disponibili<sup>15</sup>, questo non impedisce qualche considerazione di fondo su quelle che ne rappresentano le linee essenziali.

Un primo punto è che, di per sé, la riduzione del numero dei parlamentari nella stessa proporzione del 36,5% per ciascun ramo del Parlamento e non accompagnata da alcuna modificazione del sistema di bicameralismo perfetto come pure delle funzioni delle stesse Camere, non si vede come possa valorizzare il ruolo costituzionale dell’istituzione parlamentare. La riduzione del numero dei parlamentari comporterebbe, è vero, non indifferenti riduzioni di spesa, ma è evidente che ciò non influirebbe sul ruolo del Parlamento.

Il discorso potrebbe cambiare se si desse seguito a quanto si legge nel Contratto per il Governo del cambiamento sulla necessità di “introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il crescente fenomeno del trasformismo”<sup>16</sup>. In tal caso però la revisione dovrebbe riguardare l’art. 67 Cost. che vieta espressamente il mandato imperativo; mandato, è superfluo ricordare, non contemplato negli articoli 56 e 57 Cost. cui fanno espresso riferimento i testi dei progetti di revisione costituzionale considerati.

A qualche spunto di riflessione potrebbe invece dare luogo quanto previsto nel progetto di revisione costituzionale presentato dalla maggioranza governativa sulla “Modifica dell’articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa popolare”<sup>17</sup>.

Una innovazione del genere “rivitalizzerebbe” l’istituto dell’iniziativa legislativa popolare che, così come previsto nel vigente testo costituzionale, ha dato risultati a ben considerare effimeri, lasciando libero il Parlamento di assumere le decisioni ritenute più opportune<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> Cfr. Relazione introduttiva alla menzionata proposta di legge costituzionale di “Modifica all’articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare” di iniziativa dei deputati D’Uva ed altri.

<sup>14</sup> Cfr. L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, cit.

<sup>15</sup> Cfr. *supra*, nota 4.

<sup>16</sup> Cfr. punto 20 del Contratto per il Governo del cambiamento.

<sup>17</sup> Atto Camera n. 1173. Cfr. *supra*, nota 9.

Si prevede, infatti, come già ricordato<sup>19</sup>, che “Quando una proposta di legge ordinaria è presentata da almeno cinquecentomila elettori e le Camere non la approvano entro diciotto mesi dalla sua presentazione, è indetto un *referendum* per deliberarne l’approvazione, salvo che i promotori non vi rinunzino e a condizione che la Corte costituzionale lo giudichi ammissibile”<sup>20</sup>.

Contestualmente alla “rivitalizzazione” dell’iniziativa legislativa popolare non si è mancato di sottolineare, nella stessa relazione introduttiva della proposta di legge costituzionale *de qua*, che la previsione della sottoposizione a *referendum* della iniziativa popolare di legge ordinaria in caso di mancata approvazione da parte del Parlamento entro il pur considerevole limite di tempo previsto “vuole rappresentare uno strumento di stimolo e impegno per l’attività delle Camere”; e che la stessa possibilità che la sottoposizione a *referendum* riguardi nello stesso tempo la proposta di legge popolare e una proposta parlamentare alternativa lascerebbe “spazio al Parlamento per elaborare una soluzione che potrebbe rivelarsi più meditata ed equilibrata di quella proposta dai promotori” sicché – si legge sempre nella relazione introduttiva del progetto di legge costituzionale *de quo* – “il Parlamento non sarebbe affatto escluso dalla nuova procedura di democrazia diretta e, anzi, potrebbe uscirne rafforzato nella sua legittimazione e autorevolezza”.

Ora, non si vuole qui negare che questi rilievi che si trovano nella relazione introduttiva siano privi di logica. Da questo però trarre la conclusione che, con la “rivitalizzazione” dell’iniziativa popolare per il possibile (se non probabile) seguito referendario si potrebbe addivenire ad un rafforzamento istituzionale del ruolo del Parlamento, sembra azzardato. E comunque, tutto verrebbe rimesso al gioco della politica, alla possibilità o capacità del Parlamento di elaborare una proposta legislativa alternativa. In definitiva quindi, un eventuale rafforzamento del ruolo parlamentare sarebbe al più di mero fatto, deriverebbe da una serie di contingenze quali la compattezza dei partiti di Governo, i margini della loro maggioranza ed altre ancora. Un rafforzamento indiretto oltre che contingente, ma non un reale rafforzamento del ruolo giuridico-costituzionale del Parlamento.

L’innovatività dei progetti di riforma costituzionale non può essere quindi vista in termini di “reciproco completamento” tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, di potenziamento dell’apporto diretto dei cittadini alle scelte politiche fondamentali insieme ad una valorizzazione della “capacità del Parlamento di rappresentare le istanze dei cittadini e di costituire un solido ponte tra la società e le istituzioni”<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Cfr. P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2017, 147 s. Basti considerare che in un arco di tempo di circa trentacinque anni (nella specie, tra il 1979 e il 2014) su 260 proposte di iniziativa legislativa popolare presentate alle Camere, soltanto l’1,15% è giunto all’approvazione definitiva (cfr. *Leggi di iniziativa popolare, dimenticate dalla nostra politica*, in *Open Blog*, 31 ottobre 2014). Né un significativo rafforzamento dell’iniziativa legislativa popolare si è avuto con la recente revisione dell’art. 74 del Regolamento del Senato che, al comma 4, ha posto un limite di tempo per la conclusione dell’esame in Commissione di un disegno di legge di iniziativa popolare, decorso il quale esso viene iscritto d’ufficio nel calendario dei lavori dell’Assemblea.

<sup>19</sup> Cfr. *supra*, § 2.

<sup>20</sup> Primo comma aggiunto, nella proposta di legge costituzionale *de qua*, al formulato dell’attuale art. 71 Cost.

<sup>21</sup> Cfr. L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, cit.

#### **4. Verso un significativo incremento della democrazia diretta non privo peraltro di qualche incongruenza**

Che nell'ottica di un raffronto comparativo tra ruolo delle istituzioni rappresentative e ruolo delle istituzioni di democrazia diretta il "pendolo" (ci sia consentito un linguaggio figurato) oscilli decisamente verso la democrazia diretta non sembra contestabile. Non si intende qui soffermarsi più di tanto sulla circostanza che nell'odierno "Governo Conte" la ricorrente figura del Ministro senza portafoglio per i "Rapporti con il Parlamento" (e con l'aggiunta magari "per le riforme istituzionali" o qualifche simili) abbia per la prima volta assunto la denominazione di "Ministro per i rapporti con il Parlamento e democrazia diretta".

Particolarmente significativa, invero, appare la progettata introduzione nel nostro sistema costituzionale di una nuova forma di legislazione popolare<sup>22</sup> non limitata ad un atto unidirezionale, di legislazione negativa, come nel caso del *referendum* abrogativo<sup>23</sup>, ma di carattere propositivo.

E' vero che iniziative del genere non sono da noi mancate in passato. Anche nella c.d. "Bicamerale D'Alema", istituita nella XIII legislatura, era prevista l'introduzione di un *referendum* di tipo propositivo ad iniziativa popolare: *referendum* esperibile qualora su una proposta di legge ordinaria (con esclusione delle leggi tributarie, di bilancio e di amnistia e di indulto), presentata da almeno ottocentomila elettori, le Camere non avessero deliberato entro due anni dalla presentazione. E' noto peraltro l'esito negativo dell'intero progetto di riforma costituzionale di quella Bicamerale. Ed anche *de jure condito* non manca qualche previsione di *referendum* di stampo propositivo recepita in ordinamenti regionali<sup>24</sup>. Resta comunque il fatto che un *referendum* di tipo propositivo resta attualmente estraneo a livello nazionale. Il che, oltre tutto, ha finito talvolta

---

<sup>22</sup> Forma di legislazione popolare che, in quanto tipica ed inequivocabile espressione di democrazia diretta, non può essere appropriatamente correlata ad una iniziativa popolare definita invece "indiretta" (come pure qualche volta sostenuto in dottrina: cfr. V. DE SANTIS, *Iniziativa popolare indiretta e referendum propositivo: resoconto e qualche riflessione a margine della proposta di revisione dell'art. 71 della Costituzione A.C. n. 1173 XVIII Legislatura*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2018) in quanto non esproprierebbe il Parlamento della possibilità di proporre un contro-progetto sottoponibile ai cittadini contestualmente al progetto di iniziativa popolare.

<sup>23</sup> Cfr. F. MODUGNO, *Le fonti del diritto*, in ID. (a cura di), *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino 2012, 157. In argomento cfr., altresì, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, Cedam, Padova 1971, 87 ss.

<sup>24</sup> Così, ad esempio, riconducibile a tale tipo di *referendum* nella sua più compiuta accezione – potrebbe dirsi di "iniziativa legislativa popolare formulata" – è il «*Referendum approvativo*» di cui all'art. 15 dello Statuto della Campania, ai sensi del quale «Cinquantamila elettori possono presentare una proposta di legge o di regolamento della Regione affinché sia sottoposta per l'approvazione al *referendum* popolare...» (c. 1): proposta che deve essere previamente presentata al Consiglio o alla Giunta, ma che «qualora nel termine di sei mesi dalla presentazione [...] non sia approvata, o sia approvata ma con modifiche sostanziali, [...] è sottoposta al voto popolare» (c. 2). Lo stesso può dirsi, sempre a titolo esemplificativo, per il *referendum*, qualificato come "propositivo", contenuto peraltro in legge regionale, e precisamente negli artt. 2 e 3 della legge n. 5 del 14 marzo 2006 della Regione autonoma della Valle d'Aosta, recante modificazioni alla legge regionale 25 giugno 2003, n. 19; o per il *referendum*, parimenti qualificato come "propositivo", di cui all'art. 15 della legge 18 novembre 2005, n. 11, della Provincia autonoma di Bolzano.

per aprire la strada a *referendum* abrogativi di stampo manipolativo non sempre di lineare costituzionalità.

Una significativa tipologia di *referendum* propositivi è offerta, invero, da una sia pure sommaria ricognizione comparatistica, soprattutto nell'ambito di Stati federali.

Basti pensare, per richiamare taluni esempi di maggior rilievo, agli istituti di democrazia diretta previsti nelle Costituzioni dei Cantoni svizzeri – dalle più datate alle più recenti – e consistenti nella possibilità per i cittadini elettori di pronunciarsi – attraverso particolari modalità – su progetti di legge da loro stessi presentati<sup>25</sup>; o alla c.d. iniziativa legislativa popolare “formulata” – prevista dalla Costituzione di Weimar del 1919 – consistente nella sottoposizione al voto popolare di un dettagliato progetto legislativo di iniziativa popolare, qualora non fosse stato accolto senza modificazioni dal *Reichstag*<sup>26</sup>; per non dire degli analoghi istituti recepiti nelle Costituzioni dei *Länder* dell'odierna Repubblica federale di Germania<sup>27</sup>. Né analoghi istituti di legislazione popolare mancano negli ordinamenti di diversi Stati membri degli Usa.

E gli esempi si potrebbero moltiplicare.

Senza, comunque, voler entrare nel merito di questi raffronti comparatistici, tornando alla progettata riforma dell'art. 71 Cost. da parte dell'odierna maggioranza governativa, se da una parte è incontestabile che l'introduzione nel nostro sistema costituzionale di un tipo di *referendum* come quello propositivo accrescerebbe il ruolo dell'elettorato nel campo della legislazione ben più di quanto consentito dal *referendum* abrogativo ex art. 75 Cost., non si può non muovere qualche rilievo alla proposta di revisione dell'art. 71 Cost., nei termini in cui è stata formulata<sup>28</sup>.

In particolare, un aspetto che almeno a nostro avviso suscita non poche perplessità è l'eliminazione di un *quorum* strutturale per la validità della votazione referendaria. Se indubbiamente il *quorum* strutturale della partecipazione del 50% + 1 degli aventi diritto quale quello attualmente richiesto per la validità del *referendum* abrogativo – e che si vorrebbe comunque del pari eliminare sempre secondo proposte della maggioranza di governo<sup>29</sup> – può apparire eccessivo anche perché suscettibile di tradursi in uno strumento nelle mani dei fautori del no al

<sup>25</sup> Così, per limitarsi alle più recenti Costituzioni cantonali, si vedano, ad esempio: artt. 42 ss. Cost. Cantone San Gallo del 2001; artt. 12 ss. Cost. Cantone dei Grigioni del 2003; artt. 78 ss. Cost. Cantone di Vaud del 2003; artt. 41 ss. Cost. Cantone di Friburgo del 2004; artt. 23 ss. Cost. Cantone di Zurigo del 2005; Parte IV, §§ 21 ss. Cost. Cantone di Lucerna del 2007; artt. 57 ss. Cost. Cantone di Ginevra del 2012.

<sup>26</sup> Art. 73, c. 3, Cost. di Weimar. In argomento si veda nella dottrina dell'epoca: C. SCHMITT, *Volkentscheid und Volksbegehren*, Leipzig und Berlin, 1927, 7, 14 ss., il quale, anzi, sottolineava come a livello concettuale l'ipotesi del «procedimento di legislazione popolare» (*Volksgesetzgebungsverfahren*) dovesse nettamente distinguersi dal *referendum* come tradizionalmente inteso.

<sup>27</sup> Così, a titolo meramente esemplificativo: art. 74 Cost. della Baviera del 1946; art. 109 Cost. della Renania-Palatinato del 1947; art. 72 Cost. della Sassonia del 1992; art. 63 Cost. di Berlino del 1993.

<sup>28</sup> Cfr. Atto Camera n. 1173, cit. *supra* nota 9.

<sup>29</sup> Sulle proposte di eliminazione del *quorum* strutturale nel *referendum* abrogativo da parte di parlamentari della maggioranza governativa cfr. *supra* nota 12.

quesito referendario<sup>30</sup>, la totale eliminazione di un *quorum* strutturale per la validità della votazione referendaria – e il rilievo vale ovviamente anche per il *referendum* abrogativo – potrebbe portare ad un esito positivo del *referendum* anche in casi di partecipazione estremamente ridotta alla votazione<sup>31</sup> sul solo presupposto di una prevalenza dei sì. Una prevalenza magari esigua ma tale comunque da introdurre una nuova legge, come nel caso del *referendum* propositivo, o da abrogare una legge esistente ed approvata dalle Camere nel rispetto del numero legale per la validità della votazione, con un numero anche molto ridotto di voti dell'elettorato nell'ottica di un novellato art. 75 Cost. nell'ipotesi sempre dell'abolizione del *quorum* strutturale.

Tanto che ci si potrebbe anche domandare, se nell'ottica di un raffronto comparativo tra ruolo delle istituzioni rappresentative e ruolo delle istituzioni di democrazia diretta, l'incontestabile oscillazione del "pendolo" (ci sia consentito ancora una volta il ricorso ad un linguaggio figurato) verso la democrazia diretta non nasconda pulsioni populistiche: intese, peraltro, nel senso di una forzatura della stessa democrazia diretta, attribuendo al voto popolare – quali che siano le sue dimensioni – un valore preminente, nel senso che la "voce" di una pur piccola minoranza, in quanto reputata *vox populi*, può finire per affermarsi a scapito di quelle che sono le classiche regole delle pronunzie di un corpo deliberante che richiedono la partecipazione quanto meno di un *quorum* significativo di votanti per la validità di una votazione<sup>32</sup>.

Infine, ci si potrebbe anche interrogare sulla valenza e sui possibili effetti della previsione, almeno così come formulata, contenuta nella proposta dell'odierna maggioranza governativa di riforma dell'art. 71 Cost. e relativa al *referendum* propositivo, secondo cui nel caso di un *referendum* indetto contemporaneamente su un testo presentato dai promotori e su un testo diverso approvato dalle Camere "l'elettore che si esprime a favore di ambedue ha facoltà di indicare quale

---

<sup>30</sup> Ed invero, nei 67 *referendum* abrogativi svoltisi si è passati da una partecipazione di quasi il 90 per cento dell'elettorato nel *referendum* del 12 maggio 1974, sull'abrogazione della legge introduttiva del divorzio in Italia, nonché da percentuali di partecipazione elevate o comunque di regola tali da raggiungere il *quorum* strutturale fino ad oltre la metà degli anni novanta del secolo scorso, a percentuali di partecipazione il più delle volte al di sotto del *quorum* strutturale fino a toccare in qualche caso livelli di partecipazione tra il 23 e il 24 per cento, come ad es. nei *referendum* elettorali del giugno 2009. Tanto che si è anche incominciato a parlare dell'astensionismo come un fattore suscettibile "di seppellire per sempre lo strumento referendario". D'altronde, il problema si era posto nel progetto di riforma costituzionale "Renzi-Boschi" nel quale, con riferimento al *referendum* abrogativo, si era distinta l'ipotesi che l'iniziativa fosse avanzata da 500.000 elettori da quella in cui fosse avanzata da 800.000 elettori, ritenendosi sufficiente in questo secondo caso, per il raggiungimento del *quorum* strutturale, la partecipazione al voto della maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati. Un analogo *quorum* strutturale di partecipazione è previsto nell'attuale sopra richiamata proposta dell'opposizione dei deputati Ceccanti ed altri (cfr. *supra*, note 9 e 11).

<sup>31</sup> Come del resto da noi avvenuto in occasione di *referendum* abrogativi per periodi anche lunghi di tempo (cfr. *supra*, nota 30).

<sup>32</sup> Diverso ovviamente è il caso della mancata prescrizione di un *quorum* strutturale nel nostro *referendum* costituzionale ex art. 138, comma 2, Cost., dal momento che, stante l'avvenuta approvazione da parte del Parlamento del progetto di revisione costituzionale ai sensi dell'art. 138, comma 1, Cost., la stessa mancata richiesta di *referendum* da parte dei soggetti legittimati a termini di Costituzione è equiparata ad un tacito assenso dell'elettorato.

testo preferisce”, quando – come è ovvio – “se entrambi i testi ottengono la maggioranza dei voti espressi, è approvato quello che ha ottenuto complessivamente più voti”<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Sesto comma aggiunto nella proposta di modifica al vigente art. 71 Cost. (Atto Camera n. 1173).