



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASC. I

(ESTRATTO)

JACOPO FERRACUTI

**GLI ISTITUTI DI DEMOCRAZIA DIRETTA
A 75 ANNI DALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA COSTITUZIONE.
BILANCIO PROVVISORIO E PROSPETTIVE DI RIFORMA**

12 APRILE 2023

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Jacopo Ferracuti

Gli istituti di democrazia diretta a 75 anni dall'entrata in vigore della Costituzione.
Bilancio provvisorio e prospettive di riforma*

ABSTRACT: *The essay focuses on the tools of direct democracy and on the use that has been made of them in the first seventy-five years since the entry into force of the Italian Constitution. In particular, with reference to the institutions of the petition (art. 50 of the Italian Constitution), of the popular legislative initiative (art. 71 of the Italian Constitution) and of the abrogative referendum (art. 75 of the Italian Constitution), the survey focuses on the identification of the causes of ineffectiveness of such remedies. The mentioned causes, for the first two institutions, are mainly to be recognized in the lack of attractiveness shown by the subsidiaries, as a consequence of the ineffectiveness of the protection offered to them, in the light of the absence of obligations for the Chambers resulting from the presentation of a petition or a popular law proposal. Regarding the referendum, the main problem lies, however, in the abusive use made of it by party-political practice, which has bent its use to its own ends. In the face of this situation, considering the current crisis of the representative system and of the political parties, in the essay are prefigured possible prospects for reform, with the aim of giving new life to direct democracy.*

SOMMARIO: 1. Il principio democratico e la democrazia diretta. – 2. Gli istituti di democrazia diretta nell'esperienza repubblicana. – 3. La petizione. – 4. L'iniziativa legislativa popolare. – 5. Il referendum abrogativo. – 6. Brevi considerazioni conclusive.

1. *Il principio democratico e la democrazia diretta*

I sistemi democratici contemporanei si fondano su due noti assi fondamentali: la democrazia diretta e la democrazia rappresentativa, tratteggiate, nel nostro ordinamento, dall'art. 1 Cost.

È antico il dibattito su come contemperare queste due differenti dimensioni del principio democratico e su come bilanciarle¹, proprio in virtù del fatto che le modalità di esercizio della sovranità tendono naturalmente «a dissolvere la contrapposizione tra governanti e governati in due sensi diversi, uno massimale [la democrazia diretta, per l'appunto] e l'altro minimale [la democrazia rappresentativa]»².



¹ In relazione all'ordinamento italiano, infatti, ad avviso di G. BALLADORE PALLIERI, *La nuova Costituzione italiana*, Milano, 1948, 14, «nessun altro articolo, forse, dell'intera Costituzione, dà luogo ad altrettanti dubbi e problemi» come l'art. 1, ove si afferma il principio democratico. Ciò, in quanto, a venire in evidenza nel sistema interno per il tramite di tale disposizione è un concetto fondamentale come quello di *jus activae civitatis*, ossia di cittadinanza attiva, che già G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Freiburg, 1892, trad. it. *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, Milano, 1912, 151 ss., aveva posto al vertice della scala dei diritti nei rapporti tra cittadino a Stato. A ben vedere, si tratta di dubbi che, più in generale, e andando al di là delle specifiche previsioni dell'ordinamento interno, erano già stati espressi, proprio sullo specifico punto del bilanciamento tra le diverse dimensioni della democrazia, da autorevoli pensatori, come H. KELSEN, *Difesa della democrazia*, in ID., *Essenza e valore della democrazia*, a cura di A. Carrino, Torino, 2004, 23 ss., tr. it. di Id., *Verteidigung der Demokratie*, «Blätter der Staatspartei», Jahrgang 2, Heft 3-4, 1932, laddove l'A., ispirandosi al pensiero di Max Weber, si mostra dell'avviso per cui la specializzazione e la complessità raggiunte dall'ordine sociale (già del proprio tempo) rendevano di fatto impossibile qualsiasi esercizio di democrazia diretta. Tale impostazione, tornando a parlare dell'ordinamento italiano, collide in parte con il pensiero di N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1995, secondo cui, invece, democrazia diretta e rappresentativa sono «due sistemi che possono integrarsi a vicenda».

² Come osserva M. OLIVETTI, *Art. 1*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, Torino, 2006, in part. 17-18. Il discorso relativo al miglior esercizio possibile del principio democratico è, del resto, antichissimo, e risale a molto prima delle teorizzazioni di Kelsen, per come rammentate nella nota che precede. Si consideri, infatti, che fin dalla Atene del V sec a.C. (su cui, per approfondimenti, può vedersi L. MARCHETTONI, *Breve storia della democrazia. Da Atene al populismo*, Firenze, 2018, in part. 3-19), ci si è resi conto del fatto che uno dei problemi fondamentali della democrazia diretta consiste nella pratica impossibilità di coinvolgere sempre tutti in tutte le decisioni. Ce lo dimostra già il «cattivo» funzionamento della *ἐκκλησία* ateniese (l'assemblea popolare cui partecipavano con diritto di parola e di voto tutti i cittadini nel pieno possesso dei loro diritti) e i tentativi di correggerla

Negli ultimi due secoli, in ogni caso, si è raggiunta una consapevolezza sempre maggiore sul fatto che la democrazia diretta è un concetto storicamente inafferrabile, «se non a prezzo di drammatiche semplificazioni e, comunque, in circostanze del tutto eccezionali», tanto che, si è detto, «sistemi di questo tipo non sono mai stati realizzati»³, potendo concretamente darsi – si può aggiungere – solamente in quanto e se li si faccia convivere con quelli rappresentativi⁴.

È per tale ragione che il concetto di sovranità popolare, nelle Costituzioni che lo proclamano, inclusa quella italiana, ha assunto una configurazione del tutto peculiare ed è stato di fatto consegnato alle forme della democrazia rappresentativa, nell'ambito della quale vale a riconoscere al popolo non la funzione di decisore ultimo, bensì di propulsore e controllore dell'attività dei governanti⁵.

Anche nel nostro ordinamento, dunque, è quella della rappresentanza la forma democratica prevalente, pur non mancando, però, rilevanti innesti di democrazia diretta, mediante la previsione degli istituti del *referendum*, della iniziativa legislativa popolare e della petizione⁶.

con organi più ristretti. In questo senso, una delle principali critiche mosse alla democrazia, per come praticata nella *polis*, è già in PLATONE, *La Repubblica*, laddove viene nettamente affermato che democrazia è il peggiore dei regimi possibili, perché in essa la persona è libera di agire come vuole e l'azione dell'individuo è singola e non vissuta come parte di un intero. Secondo il filosofo greco, dunque, questa forma di governo rende possibile immaginare una pluralità di regimi che non impongono forme e, a sua volta, proprio questa mancanza di forma comporta necessariamente uno stravolgimento di valori, e, quindi, la mancanza di gerarchia. È precisamente questa libertà che secondo Platone si traduce in assenza di una regola comune, e quindi in anarchia. Lo scritto in questione, più in generale, ci dimostra come già gli antichi avessero prefigurato la “anaciclosi”, ossia la naturale degenerazione delle forme di governo e la loro rotazione. Ovviamente si tratta di distinzioni non sempre nette, in quanto le diverse forme di organizzazione del potere si sovrappongono, si intrecciano, si sostituiscono. In questo senso, si veda POLIBIO, *Storie*, VI, 4, 7-11, laddove, riprendendosi Platone e Aristotele, si afferma che «Si deve dunque ritenere che esistano sei forme di governo. ... Spontaneamente e naturalmente sorge prima di ogni altra forma la monarchia, dalla quale deriva, in seguito alle opportune correzioni e trasformazioni, il regno. Quando questo incorre nei difetti che sono ad esso connaturati e si trasforma in tirannide, viene abolito e subentra al suo posto l'aristocrazia. Quando, secondo un processo naturale, essa degenera in oligarchia e il popolo punisce indignato l'ingiustizia dei capi, sorge la democrazia. Quando questa a sua volta si macchia di illegalità e violenze, col passare del tempo, si costituisce l'oclocrazia. La verità di questa mia affermazione appare chiara a chiunque consideri la nascita, lo sviluppo, la decadenza naturale di ognuna di queste forme; soltanto chi avrà considerato analiticamente l'origine di esse, potrà comprenderne lo sviluppo, la fioritura, la decadenza, la fine e rendersi conto di quando, come e dove ciascuna di esse andrà a terminare».

³ Come riporta sempre M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, 18, laddove si fa riferimento ai casi della democrazia ateniese, di cui si è già detto nella nota 2, di taluni Cantoni svizzeri di ridotte dimensioni, dei *Town meetings* di alcune città della Nuova Inghilterra e della Comune parigina degli anni 1870 e 1871.

⁴ Lo stesso dicasi, però, all'inverso, anche per i sistemi rappresentativi. Tanto gli uni quanto gli altri, infatti, come sottolinea C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, X ed., a cura di F. Modugno - A. Baldassarre - C. Mezzanotte, Padova, 1991, 422, integrano «forme tipiche che non trovano mai, o solo raramente, attuazione integrale e che assumono poi aspetti e funzionalità sostanzialmente diversi, in relazione sia al numero dei cittadini politicamente attivi e sia ai sistemi di voto adottati». Come evidenzia l'A., invero, laddove forme di sola democrazia diretta o di sola rappresentativa sono state realizzate è stato per un fattore di carattere comune, rappresentato dalla ristrettezza del corpo dei cittadini qualificati.

⁵ In questi termini si esprime già G. AMATO, *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, I, in part. 93 e 101. Precisa, in ogni caso, V. ONIDA, *La Costituzione*, Bologna, 2004, 89 che la Costituzione, pur assegnando la prevalenza agli istituti di democrazia rappresentativa, comunque, non segue «l'idea radicale della concentrazione del potere nell'assemblea dei rappresentanti del popolo e nel Governo espresso dalla maggioranza».

⁶ Per quanto – come pure si avrà modo di ribadire *infra* – taluno, facendo leva sul fatto che la democrazia diretta propriamente intesa richieda il “popolo adunato”, ossia la compresenza fisica dei cittadini chiamati a deliberare, ha precisato che il *referendum* non integra uno strumento di democrazia diretta, come si è soliti affermare, bensì di democrazia partecipativa. In questo senso, cfr. M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in AA.VV., *Atti del convegno “Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana”*, Padova, 19-21 giugno 2003, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, ove si mette, per l'appunto, in evidenza che è «per una necessaria opera di pulizia (non solo terminologica, ma) concettuale, che è bene abbandonare ogni riferimento alla democrazia diretta per quegli istituti di partecipazione popolare che, come i nostri *referendum*, sono inseriti in alcune costituzioni rappresentative. Non di democrazia “diretta”, bensì “partecipativa”, insomma, si dovrebbe parlare».

Al riguardo, è particolarmente opportuno rammentare che la *ratio* della previsione nel testo costituzionale del *referendum* (ma il discorso vale anche per gli altri strumenti di democrazia diretta) deve ricercarsi nella volontà dell'Assemblea costituente di introdurre alcuni correttivi alla forma di governo prescelta per il nascente ordinamento repubblicano, con lo scopo di alterare il modello "puro" del parlamentarismo e introdurre qualche rimedio volto a razionalizzare e stabilizzare il nascente sistema parlamentare⁷.

La previsione di meccanismi di diretta partecipazione del popolo alla gestione della cosa pubblica caratterizza, quindi, il sistema italiano: lo allontana dall'idealtipo del modello parlamentare e, al contempo, lo differenzia pure da altri ordinamenti che non li contemplano affatto oppure li relegano a un ruolo secondario⁸.

Proprio con specifico riferimento all'esperienza ordinamentale interna, si può dire che la democrazia diretta ha attraversato un primo, prolungato, periodo in cui è stata relegata in secondo piano dal cruciale ruolo inizialmente svolto dai partiti politici⁹ nel consentire al popolo l'esercizio effettivo della propria sovranità¹⁰ (oltreché dell'inerzia legislativa nel consentirne la piena esplicazione). Oggi, però, torna in auge nei discorsi dottrinari come conseguenza delle notorie difficoltà che nell'ultimo periodo storico coinvolgono la rappresentanza partitica.

Infatti, proprio a fronte della attuale e perdurante «crisi del mediatore partitico»¹¹, dovuta a differenti e concomitanti fattori¹², la democrazia diretta dovrebbe venire a occupare quegli spazi

⁷ Cfr. *Diritto pubblico*, a cura di F. Modugno, IV ed., Torino, 2019, in part. 105. Nello stesso senso, si veda G.E. VIGEVANI, *Art. 75*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole - R. Bin, II ed., 2008, 680.

⁸ Come evidenzia G.E. VIGEVANI, *op. ult. cit.*, 678, la scelta della Costituzione italiana si colloca in una posizione originale nel panorama dei maggiori stati europei, che (con l'unica eccezione della Svizzera) si caratterizzano per un uso piuttosto marginale degli strumenti di democrazia diretta, *in primis* il *referendum* (l'A. fa gli esempi di Germania, Spagna e Regno Unito).

⁹ In generale, la ricostruzione storica del sistema dei partiti nell'ordinamento italiano, e l'importanza del ruolo da essi svolto sino agli inizi degli anni novanta del secolo trascorso, è evincibile attraverso le opere degli studiosi che, con riguardo particolare a taluni precisi momenti storici, li hanno esaminati, sin dal periodo antecedente alla stessa formazione dello Stato repubblicano (in questo senso, cfr. P. POMBENI, *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea (1830-1968)*, 1994). E così, per ciò che concerne il primo trentennio della storia repubblicana, cfr. M. CALISE - R. MANNHEIMER, *Governanti in Italia. Un trentennio repubblicano (1946-1976)*, Bologna, 1982, mentre per la descrizione del relativo ruolo fino al periodo immediatamente imminente o coevo alla crisi partitica, si vedano, a titolo esemplificativo, G. GALLI, *I partiti politici italiani (1943-1991)*, Milano, 1991; L. PARENTE, *I partiti politici nell'Italia repubblicana (1943-1992)*, Napoli, 1997; T. DE FELICE, *Metamorfosi dei partiti dall'ultimo conflitto mondiale a oggi*, Roma, 1991; ID., *La sconfitta del moderno principe. La partitocrazia in Italia dalle origini al crollo della Prima Repubblica*, a cura di G. Quagliariello, Pordenone, 1993; ID., *Partiti e istituzioni in Italia tra guerra e dopoguerra*, a cura di S. Casmirri, Napoli, 1994; C. VALLAURI, *I partiti politici italiani. Da De Gasperi e Berlusconi*, Roma, 1994.

¹⁰ Come ricorda N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., 36, è, infatti, fondamentale il ruolo dei partiti politici, dal momento che la stessa tenuta dello "stato parlamentare" dipende anche dalla forza proprio degli intermediari tramite cui si realizza il rapporto di rappresentanza.

¹¹ Così ne parlano L. ELIA - G. BUSIA, *Stato democratico*, in *Digesto pubbl.*, XV, Torino, 1999, 70, sottolineando come i partiti politici siano stati più volte qualificati come elemento ostativo alla libera esplicazione della volontà popolare e non più come canale di partecipazione democratica.

¹² In generale, la figura dei partiti politici reca con sé innumerevoli problemi dal punto di vista giuridico, per un'illustrazione accurata dei quali si veda P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982.

Per ciò che concerne, più nello specifico, le cause della crisi in cui sono incorsi, interconnesse alla più ampia crisi istituzionale, cfr. G. PASQUINO, *Crisi dei partiti e governabilità*, Bologna, 1980, nonché ID., *Degenerazioni dei partiti e riforme istituzionali*, Bari, 1982. Esse – pare potersi affermare – sono, comunque, anzitutto da ricercarsi nel tramonto della relativa funzione storica. Come, infatti, rammenta G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, III ed., Bologna, 1993, in part. 304-328, storicamente, si è assistito al passaggio dalla figura del partito di lotta, che ha la «funzione di creare una forza organizzata contro il dominio esistente», a quella del partito di mediazione-integrazione, che si caratterizza per la differente finalità di mediazione tra i diversi gruppi organizzati, al fine della loro integrazione nello Stato esistente. Con l'acquisizione da parte del popolo dei diritti sociali, viene meno lo scopo primario della lotta della prima tipologia partitica, per cui i partiti dell'era moderna, con particolare riferimento all'esperienza italiana, vengono a caratterizzarsi come organizzazioni caratterizzate dall'unione contraddittoria tra due opposte tendenze, quella di selezionare e addestrare i dirigenti dello Stato e degli enti pubblici, e quindi di funzionare come istituzioni dello Stato, e quella di organizzare gli individui e i gruppi sociali, ossia di dare voce ai loro bisogni, anche quando si pongono in conflitto con l'equilibrio esistente. Se, nel primo senso, mette in evidenza l'A., «L'ordinamento repubblicano sancito

interstiziali che si sono manifestati nei rapporti tra governanti e governati¹³, con conseguente recessività della sua classica posizione di strumento solamente residuale di gestione della cosa pubblica, storicamente dovuta al fatto che i tre relativi istituti previsti in Costituzione hanno nei decenni sbiadito la loro portata, divenendo sempre più anacronistici in una società fondata sui nuovi mezzi di comunicazione e, ormai, sul digitale.

È, dunque, precisamente per tale ragione, ossia per verificare se, effettivamente, tali istituti siano stati in grado di colmare il vuoto lasciato dai partiti politici, o se lo siano almeno oggi, che appare necessario soffermarsi, nuovamente, sulle tematiche della democrazia diretta.

Il settantacinquesimo anniversario dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, del resto, ci offre lo spunto più opportuno per farlo.

2. Gli istituti di democrazia diretta nell'esperienza repubblicana

Muovendo i primi passi dell'analisi proprio nella prospettiva da ultimo delineata, preme ricordare come l'On. Calamandrei, nel discorso pronunciato all'Assemblea costituente il 4 marzo 1947, si domandava «come i nostri posteri tra cento anni giudicheranno questa nostra Assemblea Costituente ... se la sentiranno alta e solenne come noi sentiamo oggi alta e solenne la Costituente Romana, dove un secolo fa sedeva e parlava Giuseppe Mazzini. Io credo di sì ... credo che i nostri posteri sentiranno più di noi, tra un secolo, che da questa nostra Costituente è nata veramente una nuova storia ...»¹⁴.

Pur non essendo ancora giunti al traguardo del secolo di vita del testo costituzionale, si ritiene che settantacinque anni costituiscano comunque un lasso di tempo sufficiente per provare a tracciare, in materia di democrazia diretta, un primo bilancio dei lavori della costituente, per come consacrati nei relativi articoli della legge fondamentale.

dalla nostra Costituzione è impensabile senza i partiti», nel secondo senso, «questi stessi partiti sono uno spossessamento del popolo, una prevaricazione nei suoi confronti», che ne determina, come conseguenza, l'allontanamento del popolo medesimo dalle relative dinamiche.

Ben descrive la differente funzione svolta dai partiti politici nell'assetto democratico italiano, con particolare riguardo al mutamento di qualità in essi verificatosi soprattutto nei primi anni novanta del secolo scorso E. ROSSI, *Partiti politici*, in *Diz. Dir. Pubbl.*, V, Milano, 2006, in part. 4149-4150. Ma la crisi del sistema dei partiti deve rinvenirsi anche nel fenomeno del «multipartitismo estremo», come lo definisce L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970, 654 ss., che è stato prodotto (o, comunque, in negativo, non ostacolato) da sistemi elettorali di tipo proporzionale, il quale, soprattutto dagli anni ottanta del secolo scorso in poi, è stato percepito come un ostacolo al potere di scelta degli elettori. In questo senso, cfr. G. PITRUZZELLA, *Verso una democrazia maggioritaria: ambiguità e limiti dell'ingegneria costituzionale in Italia*, in *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione*, a cura di R. Di Leo - G. Pitruzzella, Bologna, 1999, 329. Così come un ulteriore fattore è da ravvisarsi pure nell'assetto del tutto de-regolato dei partiti politici italiani (che mette in evidenza, tra gli altri, F. LANCHESTER, *La propaganda elettorale e referendaria in Italia tra continuità sregolata e difficile rinnovamento*, in *Quaderni cost.*, 1996, 394), che ha contribuito alla decadenza della figura in questione e della relativa importanza nelle dinamiche ordinamentali. In aggiunta a quelli «tradizionali» di cui si è dato conto, un ultimo elemento di crisi, più recentemente venuto a emersione, è quello legato all'evoluzione tecnologica: in questo senso, ad esempio, F. MANCINI, *Il post partito. La fine delle grandi narrazioni*, Bologna 2015, 20 ss. (dell'eBook), mutuando l'espressione da F. RANIOLO, *Le trasformazioni dei partiti politici*, Soveria Mannelli, 2004, parla di sopravvenuta «ridonanza» dei partiti politici, nel senso che la sovrabbondanza informativa (dovuta, dapprima, allo sviluppo del sistema radiotelevisivo e, dopo, alla diffusione di internet) ha determinato l'apparente inutilità di alcune delle funzioni classiche da questi svolte nei sistemi di democrazia rappresentativa. Il complesso dei fattori evidenziati conduce, in definitiva, a parlare di «degenerazione del ruolo svolto dai partiti politici nel sistema politico italiano»: in questo preciso senso, cfr. M. OLIVETTI, *Art. 1*, cit., 25.

¹³ Si tratta di rapporti che, per contro, dovrebbero essere garantiti proprio dai partiti politici. Infatti, come è stato evidenziato da autorevoli studiosi del calibro di V. CRISAFULLI, *Stato popolo governo*, 1985, 211, C. ESPOSITO, *La Cost. it.*, 1954, 219, e G.C. FERRARA, *Rass. dir. pubbl.*, 1965, sono i partiti, per l'appunto, lo strumento fondamentale di collegamento tra la sovranità popolare e le istituzioni rappresentative.

¹⁴ Per l'intero discorso pronunciato dall'On. Calamandrei, si rinvia a *Problemi vari e ricordi di giuristi. Arringhe e discorsi di politica legislativa*, Roma, 2019, 467-502, in part. 501-502.

È proprio in questa prospettiva che ad esempio Alfonso Celotto, nella prefazione di una delle sue ultime opere specificamente dedicata alla Costituzione, scrive: «Non ci sono parole migliori di quelle di Piero Calamandrei in Assemblea Costituente, per cogliere il senso profondo della nostra Carta fondamentale. Una Carta scritta per guardare lontano, non per risolvere i problemi immediati del dopoguerra. Era il 4 marzo 1947.

“Secondo me è un errore formulare gli articoli della Costituzione collo sguardo fisso agli eventi vicini, alle amarezze, agli urti, alle preoccupazioni elettorali dell'immediato avvenire in mezzo alle quali molti dei componenti di questa Assemblea già vivono. La Costituzione deve essere presbite, deve vedere lontano, non essere miope ...”¹⁵.

Preso atto di tale intento, nell'ottica di quanto più sopra evidenziato, possiamo e dobbiamo iniziare a domandarci se la nostra Costituzione ha saputo davvero guardare lontano. Dal momento che negli ultimi anni si sono aperte sfide nuove, come quelle della democrazia digitale e della tecnocrazia, tanto per citarne alcuna, va verificato se e quanto la carta costituzionale è stata, ed è, in grado, di farvi fronte.

Ciò, con specifico riferimento all'oggetto della presente analisi, alla luce della crisi della rappresentanza politica e del più recente avvento del digitale, ci porta allora a porci la seguente domanda: che giudizio può darsi dell'impiego degli istituti di democrazia diretta nell'ambito della storia costituzionale repubblicana?

Senza voler entrare nel merito della discussione legata alla stessa correttezza dell'impiego dell'espressione “democrazia diretta”, nonché di quella (connessa) relativa alla ricomprensione in esso degli strumenti che vi sono comunemente ricondotti¹⁶, sia in senso estensivo che riduttivo¹⁷, dall'analisi della prassi e dei dati che la stessa ci consegna, si può provare a tracciare un primo (e ontologicamente provvisorio) bilancio.

L'obiettivo avuto di mira, dunque, non è quello di indagare a fondo i contorni teorici della petizione, dell'iniziativa legislativa popolare e del *referendum* (con l'ulteriore precisazione per cui, di esso, si tratterà della sola dimensione abrogativa, in quanto tipologia di cui si è fatto un utilizzo maggiore nell'arco di tempo considerato), già messi fin troppo in evidenza in dottrina, quanto piuttosto di concentrarsi sullo “stato dell'arte” di tali istituti, ossia sulla pratica utilizzazione che di essi è stata fatta nel corso della storia repubblicana.

¹⁵ Cfr., in tal senso, A. CELOTTO, *La Costituzione presbite*, Milano, 2022, 11.

¹⁶ Il riferimento – come già evidenziato alla nota 6 – è alle note opinioni espresse, tra gli altri scritti, da M. LUCIANI, Art. 75, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca - A. Pizzorusso, Bologna - Roma, 2005, ove è stato sostenuto che, per trattare di istituti partecipativi, tipo il *referendum*, che si innestano nel sistema rappresentativo, sarebbe più corretto parlare in proposito di «democrazia partecipativa». Secondo l'A., invero, il *referendum* non è un istituto di democrazia «diretta», bensì un «istituto di democrazia rappresentativa [e più precisamente di un suo sottomodulo che possiamo definire rappresentativo-referendario]»: cfr. in tal senso, anche le nette affermazioni contenute in M. LUCIANI, *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Diz. Dir. Pubbl.*, V, Milano, 2006, in part. 4956-4957, nonché ID., *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 37/2008, 157 ss., e, infine, ID., *Intervento alla Tavola Rotonda AIC, Roma, 1° marzo 2019, “Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale”*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1-2/2019, 12 aprile 2019, in part. 202, ove l'A., riconnettendo l'impiego del termine “democrazia diretta” all'approssimazione del linguaggio politico, afferma come essa, comunque, «non dovrebbe mai contaminare quello tecnico-scientifico e lo studioso che continua a parlare del *referendum* come di un istituto di democrazia diretta si assume una grave responsabilità». Per completezza, va rammentato come vi sia anche chi ne ha proposto una classificazione ancora diversa, considerando il *referendum* come manifestazione di democrazia semi-diretta: cfr., in tal senso, M. VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, XI, Torino, 1996, in part. 497, mediante richiamo agli Autori citati nella nota 7.

¹⁷ In questo senso, un'opera di delimitazione è compiuta da M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?* in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016, in part. 6-8, ove viene evidenziato che il concetto di «democrazia diretta» nulla ha a che vedere con quello di «democrazia immediata». Secondo l'A., non possono essere ricompresi nel novero degli istituti di democrazia diretta né le primarie (con le quali si fa ricorso al voto dei militanti o elettori di un partito o di una coalizione per selezionare i candidati alle elezioni politiche), e né la revoca popolare (mediante la quale, invece, su iniziativa di un certo numero di cittadini, il corpo elettorale può decidere la destituzione del titolare di una carica elettiva).

Il fine – si è anticipato – è verificare se gli istituti comunemente definiti di democrazia diretta, dal 1948 a oggi, abbiano funzionato, se abbiano, cioè, assolto al compito che era stato loro affidato nel momento in cui, seppur con grandi cautele¹⁸, vennero consacrati nel testo costituzionale, nonché di capire quale prospettiva si apre oggi dinanzi a ciascuno di essi.

E questo perché – per anticipare le conclusioni – pare possibile convenire con quanti ritengono che, a seguito di una lunga esperienza istituzionale, tali istituti sono stati, dapprima, contrastati e, poi, male attuati o addirittura trasformati rispetto alle originarie aspettative¹⁹, risultando pertanto necessario trattarne con sguardo riformatore.

Per giustificare l'affermazione, occorre, però, andare più a fondo con l'analisi di ciascuno di essi, alla quale, pertanto, sono dedicati i paragrafi che seguono.

3. La petizione

Premesso quanto sopra, assumendo come parametro l'impatto in senso crescente avuto sulla prassi costituzionale, tra i meccanismi di democrazia diretta – ancorché taluno abbia dubitato di tale sua qualificazione²⁰ – ci si deve anzitutto soffermare sul diritto di petizione.

Si tratta di un istituto “quiescente”, cui occorrerebbe dare linfa nuova nelle (e alla luce delle) dinamiche parlamentari e partitiche attuali²¹.

¹⁸ Di cautela nella loro introduzione a opera dei padri costituenti, mediante rinvio a V.A. BALDASSARRE, *Referendum e legislazione*, in *Referendum*, a cura di M. Luciani - M. Volpi, Roma-Bari, 1992, in part. 38-39, parla M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?* cit., 15, laddove l'A. individua due ragioni dell'accoglimento parziale e riduttivo degli istituti di democrazia diretta nel testo costituzionale: «una nobile, l'altra conservatrice. La prima derivava dalla necessità di valorizzare il ruolo della rappresentanza politica e di un Parlamento fondato sui partiti di massa, che avrebbe sempre consentito ai cittadini di trovare un sicuro punto di riferimento per far valere i loro interessi e le loro proposte. In tale quadro il ricorso alla democrazia diretta, e in particolare al *referendum*, visto come un istituto divisivo e ispirato ad una logica maggioritaria, doveva essere circoscritto per evitare il rischio di introdurre elementi di plebiscitarismo, come quelli presenti nella Costituzione di Weimar e che avevano caratterizzato i regimi autoritari in Italia e in Germania. La seconda ragione derivava da una cultura ancora debitrice di un'impostazione statalistica, che concepiva il popolo come “elemento costitutivo” dello Stato e quindi considerava l'elezione dell'organo rappresentativo come la massima e quasi unica espressione della sovranità popolare. Ne derivava una sottovalutazione degli effetti positivi che ai fini della partecipazione popolare avrebbero potuto svolgere più robusti istituti di democrazia diretta».

¹⁹ Questo il pensiero di M.C. GRISOLIA, *Democrazia diretta e rappresentativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, in part. 2.

²⁰ Cfr. R. ORRÙ, *Art. 50*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, Torino, 2006, 1002-1015, il quale, mediante rinvio a L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1991, evidenzia come si possa dubitare della sua «sussunzione nel novero degli istituti di democrazia diretta, qualora con questa formula, secondo l'impostazione che appare preferibile, si intenda far riferimento a quegli strumenti che, in rigorosa e profonda connessione con il principio di sovranità popolare, realizzano - integrando e correggendo le istituzioni rappresentative - un diretto coinvolgimento dei cittadini nell'adozione di scelte politiche». In tal senso, si vedano anche R. D'ORAZIO, *Petizione (diritto di)*, *Diz. Dir. Pubbl.*, V, Milano, 2006, in part. 4286-4287, e P. ADDIS, *Il diritto di petizione in tempi di pandemia: alcune osservazioni a partire dall'ord. n. 32 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2022, I, in part. 391-392, ove se ne mettono in evidenza le differenze strutturali, tanto con il *referendum* abrogativo, quanto con l'iniziativa popolare diretta. CONTRA: cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 1977, 53, secondo cui la petizione è a pieno titolo uno «strumento polivalente di democrazia diretta», nonché P. STANCATI, *Petizione (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1983, 598 ss., e F. COSSIGA, *Diritto di petizione e diritti di libertà*, in *Foro padano*, 4, 1951, 296, per cui il diritto di petizione consente ai cittadini di realizzare una forma di partecipazione diretta alla formazione della volontà del Parlamento, senza l'intermediazione dei partiti politici. Una posizione ancora differente è espressa poi da L. CIAURRO, *Petizione collettiva e conflitti di attribuzione*, in *Rassegna parlamentare*, I, 1998, 374, che sembra riconoscere simile (parziale) natura solamente alle petizioni collettive, sulla base della loro assimilabilità, al ricorrere di determinate condizioni, al *referendum* consultivo: petizioni che, per tale ragione, rappresentando una forma qualificata dall'art. 50 Cost. di manifestazione del pensiero, e alla luce della finalizzazione a tenere tendenzialmente aderenti alla volontà popolare gli organi rappresentativi nell'esercizio del mandato ricevuto, vengono qualificate dall'A. come istituti di democrazia «semi-diretta».

²¹ Anche in ragione della sua idoneità «a dotare di un rinnovato senso e contenuto i modi di «determinazione della politica nazionale», potendo esso costituire un «termometro politico delle istanze sociali, tanto più valido là dove

Ma procediamo con ordine.

Il diritto di petizione, previsto e disciplinato in Italia dall'art. 50 Cost.²², designa in linea generale, la possibilità di rivolgersi a un'autorità al fine di rappresentare determinate esigenze, ovvero di sollecitare l'adozione di particolari provvedimenti²³.

Nonostante le origini antichissime²⁴, la previsione già in epoca statutaria²⁵ e la relativa valenza di strumento di partecipazione popolare all'assunzione delle decisioni pubbliche senza particolari limitazioni²⁶, la sua scarsa utilizzazione (ed efficacia) nell'ordinamento repubblicano è resa fin troppo evidente dalle espressioni impiegate da chi, in dottrina, ha avuto modo di trattarne. Della petizione, infatti, si parla come della "cenerentola" degli istituti di democrazia diretta²⁷, di una "sorta di fossile"²⁸. Si fa riferimento a un istituto "desueto e inattuale"²⁹, avente un mero "ruolo ancillare"³⁰, la cui previsione nel testo costituzionale affonderebbe le proprie radici in un semplice "omaggio alla tradizione" voluto dai padri costituenti³¹.

A settantacinque anni dall'entrata in vigore del testo costituzionale, dunque, a venire in evidenza è uno strumento oramai derelitto³².

dovesse radicarsi su di un terreno «culturale» ben disposto al riguardo». In questi termini, si esprime L. TRUCCO, *Art. 50*, in Aa.Vv. (curr.) *La Costituzione italiana*, I, Bologna, 2021, 318-321.

²² Art. 50 Cost.: «Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità».

²³ Cfr., tra i tanti, R. ORRÙ, *Petizione (diritto di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XI, Torino, 1996, 100.

²⁴ Le origini del moderno diritto di petizione vengono fatte risalire, nientemeno, che alla *Magna Charta* del 1215, recante il solenne impegno del monarca secondo cui «a nessuno venderemo, o negheremo, o differiremo il diritto o la giustizia», pur apparendo più diretto e sicuro il riferimento offerto, sempre nell'ordinamento inglese, dal punto I-5 del *Bill of Rights* del 1689, secondo cui «è diritto dei sudditi avanzare petizioni al re, e ... tutti gli arresti e le procedure d'accusa per tali petizioni sono illegali». In generale, per un'amplessima ricostruzione storica della genesi dell'istituto della petizione si veda R. ORRÙ, *Petizione (diritto di)*, cit., in part. 110-112. Ma si vedano anche E. SPAGNA MUSSO, *Note sul diritto di petizione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 12, 1, 1957, in part. 3-60; A. COCCIA, *Art. 50*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca - A. Pizzorusso, Bologna, 1992, 50; P. STANCATI, *Petizione (dir. cost.)*, cit., 603.

²⁵ Lo Statuto Albertino prevedeva e disciplinava capillarmente il diritto di petizione, nei suoi aspetti procedurali, agli artt. 57 e 58. La prima disposizione, in particolare, stabiliva che «Ognuno che sia maggiore di età ha il diritto di mandare petizioni alle Camere, le quali debbono farle esaminare da una Giunta, e, dopo la relazione della medesima, deliberare se debbano essere prese in considerazione, ed, in caso affermativo, mandarsi al Ministro competente, o depositarsi negli uffizii per gli opportuni riguardi». La seconda, invece, aggiungeva: «Nissuna petizione può essere presentata personalmente alle Camere. Le Autorità costituite hanno solo il diritto di indirizzar petizioni in nome collettivo». Tra i diritti politici, proprio quello di petizione è stato uno dei pochi (insieme solo al diritto di accesso alle cariche civili e militari) a beneficiare di una disciplina effettiva in epoca statutaria.

²⁶ In questo senso, ad esempio, già M.G. MANFREDINI, *Il diritto di petizione come istituto di democrazia diretta*, in *Foro padano*, 8, 4, 1953, 56, sottolinea per il diritto di petizione l'assenza di limitazioni del tipo di quelle previste per il referendum abrogativo dall'art. 75, comma 2, Cost., circa il novero delle leggi che ne possono essere oggetto, potendosi richiedere, mediante petizione, qualsiasi tipo di provvedimento legislativo.

²⁷ Così la definisce P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della c.d. democrazia diretta*, in *Nomos*, 1/2020, 2.

²⁸ Cfr. P. ADDIS, *Il diritto di petizione in tempi di pandemia ...*, cit., 395.

²⁹ Si veda R. ORRÙ, *Art. 50*, cit., 1014, nota 88.

³⁰ L'espressione è di D. PICCIONE, *Gli istituti di partecipazione nei regolamenti parlamentari all'avvio della XVII legislatura: cronaca di una riforma annunciata, ma ancora da meditare*, in *Osservatorio costituzionale*, maggio 2013.

³¹ Ne dà conto F. LIENA, *La petizione*, in *Le nuove "sfide" della democrazia diretta*, a cura di A. Celotto - G. Pistorio, Napoli, 2015, 5.

³² G. GRASSO, *I diritti della sfera politica*, in *Trattato di diritto costituzionale*, vol. III, a cura di M. Benvenuti - R. Bifulco, in part. 396, lo definisce come un «diritto politico "negletto"». L'A. individua le cause di questa secondarietà del ruolo della petizione nell'evoluzione del contesto storico-politico. Ne evidenzia, infatti, il grande rilievo avuto nel corso di tutto l'Ottocento liberale (quando il diritto di voto, riconosciuto solo agli uomini, era ulteriormente circoscritto su base censitaria e culturale e i partiti politici, composti da notabili locali, erano qualcosa di completamente diverso da ciò che avrebbero rappresentato nel Novecento) e il decadimento che ne ha caratterizzato, invece, la fase successiva. Infatti, «con il suffragio universale e l'affermazione dei partiti di massa e di un vero e proprio Stato dei partiti, il diritto di petizione è divenuto, invece, nelle costituzioni democratiche un istituto del tutto secondario, irrilevante, quasi anacronistico, come si è scritto da più parti guardando in particolare all'art. 50 Cost.» (*ivi*, 356). Viene specificato come sia stato soprattutto il riconoscimento del diritto di voto a suffragio universale ad aver determinato la contrazione dello spazio di azione del diritto di petizione (*ivi*, 381).

Del resto, non poteva essere altrimenti se già dalla disamina dei lavori dell'Assemblea costituente emerge chiaramente lo scarso interesse e la minima considerazione per le problematiche afferenti l'istituto in parola³³, tanto che, leggendo l'art. 50 Cost., che di quei lavori rappresenta il frutto, «si fa fatica a trarre elementi atti a chiarire il ruolo di tale istituto nel nuovo assetto costituzionale, in presenza di mezzi assai più potenti ed efficaci di espressione dell'opinione pubblica (partiti, media, iniziativa legislativa, *referendum* abrogativo etc.)»³⁴.

Ecco il punto: occorre chiedersi quale sia oggi il ruolo della petizione nel nostro ordinamento. L'analisi della prassi repubblicana può essere d'ausilio per comprenderlo.

Essa, come anticipato, mostra il quadro di un utilizzo molto parco dell'istituto in questione. Come è stato evidenziato, infatti, anche a voler considerare distintamente i due rami del Parlamento, di rado si è raggiunto il centinaio di petizioni annualmente presentate³⁵, ancorchè, in realtà, più di recente il dato sia notevolmente incrementato³⁶.

Neppure tale elemento, tuttavia, è in grado di scalfire l'attualità della definizione del diritto di petizione come di un «ramo secco del nostro sistema, il cui scarso rendimento è sotto gli occhi di ciascuno»³⁷. A ben vedere, infatti, l'aumento delle petizioni presentate non è elemento, da solo, in grado di migliorare le *performances* dell'istituto, in quanto le cause della sua resa, finora insufficiente, sono da distribuirsi tra più fattori.

Possono individuarsi, al riguardo, almeno quattro differenti ordini di problemi.

Il primo concerne sicuramente la scarsa attrattiva che l'istituto ha storicamente manifestato nei riguardi dei cittadini, i quali, spesso, hanno esercitato il relativo diritto in maniera quantomeno inadeguata, sotto un duplice profilo.

È, infatti, anzitutto, accaduto che siano state presentate petizioni stravaganti³⁸, vaghe o generiche, le quali, per tali ragioni, hanno sicuramente contribuito a depotenziare lo strumento: invero «le pur frequenti richieste dal contenuto fantasioso o pretestuoso sono spesso superate per numero da istanze caratterizzate da genericità e imprecisione tali da renderle inidonee allo scopo di sollecitare l'adozione di specifici provvedimenti»³⁹. L'invio di petizioni di tal fatta non può che

³³ La disamina degli atti contenenti i lavori preparatori alla Costituzione ci offre, infatti, il quadro di un dibattito alquanto frettoloso in ordine al diritto di petizione. Invero, l'unico elemento sul quale, davvero, andò in scena una pur rapida discussione fu quello relativo alla costituzionalizzazione della petizione a carattere generale (la c.d. *petizione public*), ovvero a carattere personale (la c.d. *petizione plainte*). In questo senso, cfr. seduta del 22 maggio 1947, in *Atti dell'Assemblea Costituente*, III, 1876 ss. Di dibattito dal tenore «scarso» parla, ad esempio, A. COCCIA, *Art. 50*, cit., 50.

³⁴ Così, G.E. VIGEVANI, *Art. 50*, cit., 513.

³⁵ Ne dà conto R. ORRÙ, *Art. 50*, cit., 1010, il quale, alla nota 54, riporta il dato, davvero significativo, delle legislature XII e XI della storia repubblicana, nel corso delle quali vennero presentate, rispettivamente, solo 174 e 179 petizioni alle Camere. Lo stesso A. rappresenta, tuttavia, anche l'impennata verificatasi nel corso della XIII legislatura, allorché il dato è salito sino a 1184 istanze presentate. Un numero che si è poi mantenuto costante anche nelle legislature successive.

³⁶ Nel corso dell'ultima legislatura, la XVIII, infatti viene, ad esempio, in evidenza il dato delle 1003 petizioni presentate alle Camere (tale dato emerge dalla consultazione del [sito istituzionale](#) del Parlamento dedicato alla legislatura in parola). Ancor più alto è stato il numero di quelle presentate nel corso della XVII, pari a 1384 (anche tale dato è stato tratto dalla consultazione del [sito istituzionale](#) del Parlamento). In generale, rispetto al passato il *trend* pare migliorato: come riporta, infatti, il dossier *Il diritto di petizione in prospettiva istituti e confronto*, del dicembre 2019, del Servizio Studi del Senato, 11, nota 18, «Per un confronto tra legislature durate 5 anni si riportano i seguenti dati: XVII legislatura (2013-2018), al Senato sono state presentate 1688 petizioni, mentre alla Camera 1384; XVI legislatura (2008-2013), al Senato sono state presentate 1687 petizioni e alla Camera 164». Di tale incremento nel numero delle petizioni presentate dà conto G. GRASSO, *I diritti della sfera politica*, cit., 381, rammentando come l'incremento si sia prodotto a partire dalla XIII legislatura. Da quel momento, rileva l'A., il numero delle petizioni presentate all'anno, tanto alla Camera quanto al Senato, ha superato ampiamente la soglia del migliaio.

³⁷ L'espressione è di P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della c.d. democrazia diretta*, cit., 2.

³⁸ Ne riporta un esempio F. LIENA, *La petizione*, cit., 17, ricordando le «petizioni presentate nel corso della XVI legislatura riguardanti "norme in favore dei pazienti incontinenti" o la "regolamentazione della pratica del naturismo" o ancora per "limitare l'utilizzo di inflessioni dialettali nella pubblicità televisiva"».

³⁹ Cfr. R. ORRÙ, *Art. 50*, cit., 1010. L'assunto è ripreso anche da G. GRASSO, *I diritti della sfera politica*, cit., 381, che ne ha evidenziato l'incidenza sull'inerzia nel riscontro da parte del Parlamento, il quale, sostiene l'A., «ha approfittato della circostanza che un gran numero di petizioni mal si presta ad avere un seguito».

ricollegarsi funzionalmente alla poca considerazione che dell'istituto stesso serpeggia nella collettività. È la conclamata inefficacia del rimedio a determinare, cioè, l'abbassamento della soglia di attenzione dei cittadini all'atto della relativa presentazione.

Ma non è solo questo il problema.

Non si può, infatti, dimenticare che, come molti altri, anche l'istituto della petizione è stato piegato dagli stessi consociati a utilizzi non consoni e del tutto strumentali: basti pensare, ad esempio, ai casi, anche più recenti, di petizioni adoperate «al solo scopo di portare all'attenzione di questa Corte [costituzionale] gli asseriti vizi di legittimità costituzionale» di leggi e/o atti aventi forza di legge nella dimensione del conflitto interorganico⁴⁰.

Le “colpe” per l'attuale situazione in cui versa il diritto in parola vanno, a ogni modo, equamente condivise, e non possono essere attribuite solo alla sfera dei cittadini.

Infatti, altra causa dello scarso ricorso alla petizione è stata da taluno rinvenuta anche nell'operato del legislatore, la cui protratta indifferenza verso l'introduzione di misure atte a metterne efficacemente in risalto l'idoneità a operare come strumento di impulso politico e di democrazia partecipativa – si è detto – ha contribuito a dar luogo al desolante quadro attuale⁴¹.

Ma il depotenziamento dell'istituto è in larga parte, e soprattutto, dovuto alla larga esegesi che è prevalsa delle previsioni dei regolamenti parlamentari in materia di oneri che per le Camere discendono dall'intervenuta presentazione di petizioni. Infatti, dal momento che non è possibile individuare in esse alcun elemento di obbligatorietà rispetto all'esame delle istanze di cittadini⁴², si è affermata e consolidata l'interpretazione per cui le relative deliberazioni dei due rami del Parlamento siano solamente eventuali, e ciò nonostante il cortocircuito che in tal modo viene chiaramente a determinarsi rispetto all'essenza della stessa previsione costituzionale del diritto⁴³.

Le Camere, in altre parole, avrebbero, dunque, solamente un mero “dovere di presa d'atto” della petizione e di trasmissione della stessa alla competente Commissione, ai fini della predisposizione delle procedure finalizzate a giungere a un'eventuale valutazione nel merito della richiesta avanzata⁴⁴, ma nulla di più, come del resto confermato anche dalla giurisprudenza costituzionale⁴⁵.

L'impatto di tale elemento sulle potenzialità dell'istituto è fin troppo evidente, perché – si passi l'espressione – finisce per “mutilarlo”: il rimedio, infatti, può essere efficace solamente in quanto si garantisca che alla petizione del cittadino venga fornito riscontro da parte degli organi parlamentari. Altrimenti, l'istanza è *tamquam non esset*; rischia, cioè, di rimanere (come praticamente quasi sempre accade) lettera morta.

⁴⁰ È il caso ad esempio – come afferma lo stesso giudice costituzionale – del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato dichiarato inammissibile con l'[ordinanza n. 32 del 2022](#), nonché di quello risolto, sempre negativamente in punto di ammissibilità, con l'[ordinanza n. 254 del 2021](#), che, come afferma la Corte, era stato «promosso al solo scopo di portare impropriamente all'attenzione della Corte costituzionale gli asseriti vizi di legittimità costituzionale del d.l. n. 111 del 2021 e della legge di conversione».

⁴¹ Così, R. D'ORAZIO, *Petizione (diritto di)*, cit., 4286.

⁴² Nello specifico, a venire in evidenza sono gli artt. 140 e 141 del Regolamento del Senato della Repubblica, e 33 e 109 del Regolamento della Camera dei deputati.

⁴³ Lo mette ben in evidenza R. D'ORAZIO, *Petizione (diritto di)*, cit., 4289, secondo cui «Simili soluzioni ermeneutiche, in tutta evidenza, non sembrano collimanti con l'essenza stessa dell'istituto come delineato dal testo costituzionale, di strumento di diretta comunicazione tra i cittadini e i loro rappresentanti in Parlamento. Una lettura meno riduttiva delle norme regolamentari, e protesa a mettere nel giusto valore l'istituto, potrebbe far diversamente propendere verso una riscostruzione della discrezionalità delle camere limitata alla decisione di prendere o meno in considerazione il contenuto della petizione, dopo però che alla medesima sia stato dato corso sotto il profilo procedurale, sì da pervenire – in questo caso, obbligatoriamente – ad una pronuncia di ordine processuale, sia essa la declaratoria di inammissibilità ovvero la decisione di abbinamento, o il cui tenore già implichi un esame e una pur negativa valutazione di ordine sostanziale, come l'archiviazione».

⁴⁴ Tra i tanti, sul punto, si può rinviare a R. ORRÙ, *Art. 50*, cit., 1006.

⁴⁵ Si veda, ad esempio, la già citata [ordinanza n. 254 del 2021](#), laddove viene evidenziato che «la presentazione di una petizione, a differenza di quanto preteso dal ricorrente, non determina un obbligo per le Camere di deliberare sulla stessa, né tantomeno di recepirne i contenuti, bensì un mero dovere di acquisirne il testo e assegnarlo alle commissioni competenti».

Ma analogo rilievo deve attribuirsi, infine, anche a un ulteriore elemento, legato questa volta allo sviluppo tecnologico⁴⁶. Ci si intende particolarmente riferire alla creazione (ma anche allo sviluppo e implementazione) di altri e differenti mezzi di espressione dell'opinione pubblica, nonché di ulteriori strumenti di difesa degli interessi dei singoli, che, in modo più efficace della petizione rivolta al Parlamento (ancorché, eventualmente, collettiva), possono assolvere alla relativa funzione istituzionale⁴⁷. In questo senso, infatti, un'istanza avanzata da un qualsiasi utente su un social network (come può essere ad esempio twitter) può sortire – e anzi normalmente sortisce – maggior effetto nell'opinione pubblica e determinare le reazioni della dinamica politica, molto più di una petizione inviata alla Camera o al Senato⁴⁸. Non a caso, per le medesime ragioni, sono oramai molte di più le petizioni che vengono lanciate *on line* su piattaforme private, che quelle che vengono pubblicamente indirizzate al circuito parlamentare⁴⁹.

Sul punto, è comunque d'obbligo precisare che a venire in considerazione non è una questione nuova, quanto, piuttosto, un problema antico⁵⁰, ancorché intriso di elementi di novità. Si consideri, invero – a conferma – come già nel corso dei lavori di predisposizione del testo costituzionale, nell'ambito della Commissione per gli Studi attinenti alla Riorganizzazione dello Stato (la c.d. Commissione Forti), vennero avanzate serie perplessità in merito al mantenimento dell'istituto nel sistema repubblicano, proprio sulla scorta della considerazione relativa all'intervenuto ampliamento dei mezzi di comunicazione e degli strumenti di difesa del singolo dinanzi alle autorità⁵¹.

Se questa era la situazione negli anni immediatamente precedenti all'entrata in vigore della Costituzione, è di tutta evidenza che a oggi, dato lo sviluppo dei mezzi tecnologici *medio tempore* venuto a determinarsi, il problema deve dirsi a maggior ragione sussistente, e va, quindi, conseguentemente affrontato⁵².

Sempreché, ovviamente, si intenda preliminarmente convenire con quanti ritengono che al diritto di petizione vada confermata la cittadinanza all'interno dell'ordinamento.

A fronte delle pur conclamate difficoltà applicative dello strumento, invero, non sembra che la via della relativa soppressione sia la soluzione al problema. Se non altro, e prima di tutto, perché

⁴⁶ In dottrina, il diritto di petizione è stato comparato, quanto a efficacia, con altri strumenti, evidenziandosene sempre il carattere recessivo. In questo senso, e al di là della questione legata all'impiego di altri mezzi di comunicazione di cui si tratta nel testo, si veda G. GRASSO, *I diritti della sfera politica*, 380, laddove si evidenzia il confronto impari della petizione non solo con l'iniziativa legislativa popolare, ma anche con «la diffusa attività di *lobbying* realizzata per il tramite di deputati e senatori da parte dei più svariati soggetti».

⁴⁷ In tal senso, ad esempio, R. ORRÙ, *Petizione (diritto di)*, cit., 134, cita anche il «diffondersi ed il potenziarsi dei mezzi di comunicazione sociale» tra i fattori che (insieme all'affermarsi di strutture democratico-rappresentative, il perfezionarsi dei mezzi di tutela giurisdizionale e amministrativa e il definirsi di specifiche procedure parlamentari di ispezione) hanno contribuito ad attribuire alla petizione un ruolo residuale nel corrente assetto dei rapporti tra governanti e governati.

⁴⁸ In generale, per una disamina panoramica del ruolo e delle problematiche che, con riferimento al diritto costituzionale, determina il massiccio impiego dei c.d. social networks, cfr. il recente contributo di A. LAMBERTI, *L'ambiente digitale: una sfida per il diritto costituzionale*, in federalismi.it, n. 4/2022, e all'ampia bibliografia in materia ivi citata.

⁴⁹ Basti pensare alle migliaia di petizioni che, anche solamente nel nostro Paese, in quanto di maggior interesse, vengono presentate anche giornalmente sulla piattaforma privata *on line* Change.org (ma ce ne sono molte altre, di altrettanto successo), la quale ospita la raccolta di firme per la presentazione di petizioni per il cambiamento sociale e la difesa dei diritti. Si stima che, nei dieci anni di attività della piattaforma in questione, nel mondo siano state raccolte oltre quattordici milioni di firme che in tremila casi hanno ottenuto il risultato richiesto, e a cui devono aggiungersi migliaia di altre iniziative che hanno raggiunto obiettivi intermedi.

⁵⁰ Cfr. E. SPAGNA MUSSO, *Note sul diritto di petizione*, cit., 4, ove già si sottolinea come il cittadino avesse a disposizione mezzi sicuramente più efficaci della petizione per dare seguito alle proprie istanze.

⁵¹ Cfr. *Relazione all'Assemblea Costituente*, Roma, 1946, 138, ove viene presso atto che la funzione del diritto di petizione «nell'epoca moderna non è stata mai efficiente, essendosi ad esso surrogati tutti gli altri innumerevoli mezzi di espressione della pubblica opinione e i particolari congegni di difesa degli interessi dei singoli di fronte alla pubblica autorità». In questo senso, come riferisce R. ORRÙ, *Art. 50*, cit., 1005, alla fine, in seno alla Costituente si decise sì per il mantenimento anche nel costituendo assetto repubblicano del diritto di petizione, ma in un'ottica «minimalista».

⁵² Sembra essere di tale avviso anche P. ADDIS, *Il diritto di petizione in tempi di pandemia ...*, cit., 396.

siamo pur sempre di fronte a un diritto, quello di petizione, che può qualificarsi come “fondamentale”.

Infatti, in quanto annoverabile tra i caratteri originari e tipici di ogni ordinamento democratico⁵³, possiamo ritenerlo ricompreso nella predetta categoria dei diritti fondamentali (nel più specifico novero, tra questi ultimi, di quelli che «non richiedono *fondamento* nel sistema giuridico»⁵⁴). Del resto, è proprio perché fondamentale che è stato recentemente accolto anche nella dimensione sovranazionale, all’art. 44 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, per cui «qualsiasi cittadino dell’Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo»⁵⁵.

⁵³ In tal modo lo definisce R. D’ORAZIO, *Petizione (diritto di)*, cit., 4285, il quale mette in evidenza le varie qualificazioni date in dottrina al diritto di petizione, tutte comunque volte a evidenziarne il collegamento con le facoltà naturali proprie degli individui.

⁵⁴ Così R. GUASTINI, *Diritti, ora, in Distinguendo. Studi di teoria e metateoria del diritto*, Torino, 1996, 152. Nello stesso senso, cfr. A. SPADARO, *Il problema del “fondamento” dei diritti “fondamentali”*, DS, 1991, 455 ss.

⁵⁵ Più in generale, oltre al citato art. 44, per un commento del quale si veda R. BIFULCO, *Art. 44, in L’Europa dei diritti. Commento alla carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, a cura di R. Bifulco - M. Cartabia - A. Celotto, 2001, 306 ss., la base giuridica del diritto di petizione nella dimensione sovranazionale va rinvenuta anche negli artt. 20, 24 e 227 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE).

Sul punto, va ricordato che l’inclusione del diritto di petizione nell’ambito della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea costituisce l’approdo di un percorso da tempo avviato in ambito comunitario. In questo senso, dopo un primo periodo in cui al diritto di petizione nei riguardi del Parlamento europeo si faceva esclusivo riferimento nel regolamento interno dell’organo, il relativo esercizio è stato espressamente previsto nell’ambito del Trattato di Maastricht del 1992. La novità non è stata di scarso rilievo, perché, come rilevato da P. MAGNETTE, *Vers une citoyenneté européenne directe? Pratiques du droit de pétition dans l’Union européenne*, in *Rev. Int. Pol. Comp.*, 2002, I, 65 ss., riducendo le distanze tra i cittadini europei e il Parlamento, ha contribuito certamente alla diffusione del sentimento di appartenenza alla costruzione europea finendo, in ultima istanza, per risultare anch’essa strumentale al rafforzamento, *de iure e de facto*, della legittimazione generale delle istituzioni europee, e, come evidenziato invece da V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994, 142 ss., concorrendo a integrare, a tutela del cittadino europeo, un efficace sistema di tutela stragiudiziarica dei relativi diritti e interessi. In realtà, simile meccanismo di tutela non riguarda il solo cittadino europeo. Infatti, avvenire in evidenza nel caso di specie è un diritto il cui esercizio in ambito europeo non è limitato ai soli cittadini dei Paesi membri. Già in forza dell’art. 194 del Trattato CE, il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo risultava invero esteso, oltre che alle persone giuridiche, anche a cittadini di Paesi terzi e ad apolidi che, rispettivamente, avessero la propria sede sociale o risiedessero legalmente nel territorio dell’Unione europea, così come l’art. 174, n. 1, del regolamento interno del Parlamento europeo, dal canto suo, contemplava l’eventualità di petizioni a esso indirizzate da persone fisiche o giuridiche che non siano cittadini dell’Unione, ma che avessero la propria residenza o sede sociale in uno Stato membro. Particolarmente utile nel riassumere la natura del diritto di petizione nell’ambito dell’ordinamento dell’Unione europea è quanto al riguardo ricordato nell’ambito delle Conclusioni dell’Avvocato Generale Niilo Jääskinen, presentate il 17 luglio 2014 in relazione alla causa 261/13-P, *Peter Schönberger c. Parlamento europeo* trattata dalla Corte di Giustizia dell’Unione europea, in cui si legge:

«(Omissis). B – Sul diritto di petizione nel diritto dell’Unione

1. Sull’esercizio del diritto di petizione

28. Come ho già rilevato, la facoltà di presentare una petizione costituisce uno strumento di partecipazione diretta alle funzioni politiche esercitate dai rappresentanti dei popoli dell’Unione. Tuttavia, poiché questa è la prima volta che la Corte è invitata ad esaminare il diritto di petizione nella sua interezza, mi sembra utile esporre un’analisi dettagliata di tale strumento.

29. Il diritto di petizione al Parlamento non è stato previsto dai trattati istitutivi, ma, in seguito alle prime elezioni a suffragio universale, il Parlamento ha modificato nel 1981 il proprio regolamento di procedura e ha riconosciuto ufficialmente la facoltà di presentare petizioni, facoltà che è stata successivamente rafforzata da una dichiarazione interistituzionale nel 1989. È solo con l’entrata in vigore del trattato di Maastricht che il diritto di petizione al Parlamento è stato riconosciuto nel trattato e ha acquisito finalmente lo status di diritto fondamentale incluso nell’articolo 44 della Carta.

30. Il diritto di petizione è stato quindi concepito inizialmente come uno strumento legato alla cittadinanza europea. Il diritto di rivolgere una petizione al Parlamento, sancito dagli articoli 20, lettera d), TFUE, 24, paragrafo 2, TFUE e 227 TFUE, e il diritto di presentare una denuncia al Mediatore europeo, conformemente all’articolo 228 TFUE, rappresentano mezzi che consentono ai cittadini europei di esercitare i loro diritti civili democratici diretti. L’iniziativa dei cittadini europei, istituita dal trattato di Lisbona conformemente all’articolo 11, paragrafo 4, TUE, costituisce uno strumento analogo.

In altre parole, quindi, è il suo carattere ontologicamente connaturato a ogni aggregato sociale a fini politici a impedire, a monte, che si possa provvedere alla sua rimozione ordinamentale⁵⁶. Se si procedesse in questo senso, infatti, e per quanto desueto possa essere, si perverrebbe comunque all'ingiustificata elisione di un «diritto del singolo»⁵⁷. Si andrebbe, inoltre, contro alle considerazioni espresse dai padri costituenti, che, pur non pienamente convinti della sua inclusione nel testo costituzionale, alla fine risolsero positivamente il dilemma, perché – rilevarono – non è possibile escludere alla radice «che in qualche caso se ne renda utile l'impiego»⁵⁸.

In effetti, il diritto di petizione se, da un lato, per come risultante dal testo costituzionale, dovrebbe avere una capacità direttamente condizionante nei confronti dei processi decisionali che culminano nell'adozione di atti delle Assemblee rappresentative o, eventualmente, di altri organi,

31. Strumento fondamentale di partecipazione e controllo democratici da parte dei cittadini, il diritto di petizione migliora quindi la capacità di risposta del Parlamento nei confronti dei cittadini e dei residenti dell'Unione, offrendo nel contempo alle persone un meccanismo aperto, democratico e trasparente per ottenere, ove legittimo e giustificato, una soluzione extragiudiziale alle loro denunce.

32. È vero che nessun atto ha definito la petizione in quanto tale. Tuttavia, il Parlamento si è impegnato in tal senso, proponendo che quest'ultima comprenda «qualunque reclamo, richiesta di parere o invito ad attivarsi, e reazioni riguardo alle sue risoluzioni o a decisioni prese da altre istituzioni od organi della Comunità che gli vengano trasmesse da persone fisiche o associazioni». Mentre tale definizione non è stata adottata ufficialmente, nelle relazioni della commissione per le petizioni, queste ultime sono definite come «richieste d'intervento o inviti ad attivarsi, a cambiare politica o richieste di parere presentate al Parlamento». Infine, rilevo che, in una relazione del 2001, è stato presentato un progetto di rafforzamento del diritto di petizione contestualmente a una revisione del trattato, che non ha avuto un particolare seguito.

33. A titolo comparativo, secondo le mie informazioni, in diversi Stati membri il diritto di petizione è un diritto costituzionale (Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo, Romania) o fondamentale (Repubblica Ceca, Germania). Tuttavia, è difficile dare una definizione generale del diritto di petizione. Secondo le tradizioni nazionali, la petizione può includere un suggerimento, un'informazione o un'iniziativa, esprimendo istanze o doglianze. Sebbene alcuni Stati membri non conoscano uno strumento che consenta ai loro cittadini di investire il Parlamento di una questione qualsiasi (Repubblica di Finlandia, Regno di Svezia), questi ultimi dispongono di altri mezzi per entrare in contatto con i deputati, come le lettere indirizzate al Parlamento.

34. Nel diritto dell'Unione, l'esercizio del diritto di petizione è stato esteso a ogni persona fisica che risieda nell'Unione e a ogni persona giuridica che abbia la sede sociale in uno Stato membro. Tuttavia, a seguito di una modifica al regolamento interno intervenuta nel 2011, il ricorso alle petizioni è stato concesso anche alle persone fisiche o giuridiche che non siano cittadini dell'Unione e che non risiedano o non abbiano la sede sociale in uno Stato membro. Di conseguenza, la petizione non è più strettamente legata alla cittadinanza dell'Unione. Inoltre, le petizioni possono essere firmate da milioni di persone, che devono essere rappresentate da uno dei firmatari.

35. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 227 TFUE, la possibilità di presentare una petizione è limitata alle materie che rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Pertanto, il diritto di petizione gioca un ruolo nel quadro della concezione e del rispetto del diritto dell'Unione.

36. Da una parte, le petizioni ispirano il lavoro di altre commissioni del Parlamento, competenti nel merito per la redazione di atti legislativi in determinati campi. Il Parlamento può anche adottare successivamente risoluzioni in ambiti vari e politicamente sensibili.

37. D'altra parte, la petizione costituisce una forma di controllo a posteriori dell'applicazione del diritto dell'Unione da parte dei cittadini di quest'ultima. Infatti, le petizioni sono una fonte di informazioni preziosa per individuare le violazioni del diritto dell'Unione, soprattutto nei settori dell'ambiente, del mercato interno, negli ambiti connessi al riconoscimento delle qualifiche professionali, nel settore dei servizi finanziari e soprattutto in materia di violazione dei diritti fondamentali. In molti casi, il deposito di una petizione che coincide con la presentazione simultanea di una denuncia alla Commissione europea può portare all'avvio di un procedimento per inadempimento o di un ricorso per carenza. Le statistiche dimostrano che tra un quarto e un terzo delle petizioni è collegato a procedimenti di infrazione o ne è alla base. Tuttavia, la questione del seguito da dare alle denunce e alle petizioni non rientra nell'oggetto della presente causa. (*Omissis*).».

⁵⁶ È R. ORRÙ, *Art. 50*, cit., 1004, a ritenerlo consustanziale di fatto a ogni ordinamento giuridico, come dimostra, sempre secondo l'A., anche la sua «diversa collocazione «topografica» (in un quadro improntato al suffragio universale e all'affermazione della sovranità popolare) che può essere letta come volontà di spostare l'accento, nella concezione del diritto, da strumento funzionale ad un miglior espletamento dei compiti degli organi rappresentativi ad elemento che accresce la capacità democratica del sistema, arricchendo il rapporto (*recte* il collegamento-controllo) tra elettore ed eletto».

⁵⁷ Come lo ha definito la Corte costituzionale, ad esempio, nella già più volte citata [ordinanza n. 254 del 2021](#).

⁵⁸ Cfr. *Relazione all'Assemblea Costituente*, Roma, 1946, 138.

dall'altro – e come è stato rilevato – sui medesimi processi potrebbe comunque spiegare anche effetti indiretti⁵⁹, a conferma della sempreverde, e pur residuale, utilità dell'istituto.

Simile considerazione è oggi ancor più attuale.

Se, infatti, l'effetto finale dell'esautoramento della funzione generale della petizione come strumento di raccordo tra governanti e governati, è stato funzionalmente collegato al rafforzamento del ruolo dei partiti politici «soprattutto nei periodi nei quali le formazioni politiche si [sono] rivela[te] più capaci di rappresentare gli interessi generali e di ricondurre al proprio interno ogni forma di partecipazione politica dei cittadini»⁶⁰, oggi, che si è arrivati forse al culmine della crisi partitica di cui si parlava in apertura⁶¹, in un contesto storico-politico dominato da tendenze di carattere populista⁶², *a contrario*, dovrebbe farsi lo sforzo di ripotenziare l'istituto in parola⁶³.

Vale a dire che se i partiti, in quanto «percepiti come autoreferenziali e lontani dai bisogni della gente, sembrano ormai privi di una identità definita ed incapaci di continuare a rappresentare il collante tra società civile e istituzioni, che in fondo dovrebbe essere la giustificazione principale della loro esistenza»⁶⁴, ecco allora che, accertato, a oggi, il fallimento dell'istituto nello svolgimento del ruolo di collante tra rappresentanti e rappresentati (o, almeno, nell'agevolazione di tale processo), risulterebbe misura necessaria (o, quantomeno, opportuna) quella della relativa rivitalizzazione.

Fermo quanto precede, la vera questione è capire come pervenire a tale risultato.

Indicare le misure che, nel senso delineato, permetterebbero di centrare l'obiettivo, non è semplice, ma, nel fallimento, finora, dei (pochi) tentativi di riforma sperimentati, si può provare a fornire qualche indicazione di massima.

Di certo, in ogni caso, potrebbe, anzitutto, procedersi all'innalzamento del grado di formalismo legato alla presentazione di petizioni, alla introduzione, cioè, di una serie di criteri di redazione delle petizioni, che consentano di scartare, sanzionandole, quelle che risultano generiche, imprecise, o comunque non conformi al paradigma di riferimento. Se del caso, anche differenziando le regole, e quindi pure il successivo *iter* procedurale, in base alla provenienza, singola o collettiva, delle petizioni.

Simile misura, se *prima facie* potrebbe apparire di poco rilievo, o addirittura controproducente ai descritti fini, in quanto introduttiva di ostacoli alla stessa ammissibilità delle istanze dei cittadini, in realtà, combinata con altre (su cui, a breve) potrebbe contribuire, oltre a semplificare i lavori parlamentari, anche e soprattutto a “riabilitare” il diritto di petizione, e la sua funzione di conseguenza, agli occhi della collettività. Una ragionevole soglia di formalità, infatti, genera nei

⁵⁹ In questo senso si esprime R. ORRÙ, *Art. 50*, cit., 1014, secondo il quale non risulta appropriato commisurare l'utilità o l'efficacia dell'istituto della petizione per la tutela di interessi generali assumendo come parametro unicamente la sua capacità direttamente condizionante nei confronti dei processi decisionali che culminano in atti delle Assemblee rappresentative o, eventualmente, di altri organi, non potendosi non considerare accanto agli effetti immediati anche quelli indiretti dispiegati dall'istituto sui processi politico-decisionali: al riguardo, rammenta l'A., «appaiono emblematiche, per un verso, l'azione di promozione e di coagulo della c.d. opinione pubblica intorno a determinate questioni ritenute meritevoli di attenzione da singoli individui, da gruppi di cittadini e soprattutto da formazioni sociali organizzate, e, per altro verso, la funzione di stimolo o di pungolo che può essere costantemente esercitata nei riguardi dei governanti per contrastare eventuali loro atteggiamenti omissivi o generiche carenze».

⁶⁰ Così si esprime G.E. VIGEVANI, *Art. 50*, cit., 513.

⁶¹ In questo senso, tra i molti, si veda, a titolo esemplificativo, F. GIUFFRÈ, *Crisi dei partiti, trasformazione della politica ed evoluzione della forma di governo*, in federalismi.it, n. 23/2016, in cui si parla di «torsione in senso autoreferenziale» dei partiti, che hanno dato l'impressione, secondo l'A., di agire quasi esclusivamente per la perpetuazione dei loro ambiti di influenza sul piano politico, sociale ed economico. Più in generale, per una disamina della crisi partitica e delle relative cause, si veda quanto già evidenziato *supra*, alle note 11 e 12.

⁶² Per una definizione del concetto di “populismo” e per il rapporto con la partecipazione popolare, si vedano, per tutti, le autorevoli riflessioni di L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, in [Rivista AIC](http://RivistaAIC), n. 3/2018, 515 ss.

⁶³ A maggior ragione se, come rilevato in dottrina proprio rispetto al diritto di petizione, qualche elemento in grado di rivitalizzare l'istituto è anche possibile individuarlo. Si veda, in tal senso, G. GRASSO, *I diritti della sfera politica*, cit., 381.

⁶⁴ L'espressione è ripresa da T. FENUCCI, *Riflessioni sul populismo*, in federalismi.it, n. 14/2019, 2, ma è particolarmente frequente nella riflessione dottrina in materia.

confronti del consociato una più elevata attenzione e cura nella presentazione delle proprie istanze, anche perché quanto più è percepito come rilevante l'atto che si compie, tanto più elevata è la soglia delle regole della forma da rispettare.

In relazione a tale aspetto, peraltro, potrebbe essere di una qualche utilità anche l'ulteriore misura dell'istituzione, presso i due rami del Parlamento, di una Commissione *ad hoc*, deputata alla ricezione e scrutinio di ammissibilità delle petizioni presentate⁶⁵. L'esperienza di altri ordinamenti nazionali, e dello stesso Parlamento europeo, che prevedono analoghe strutture al loro interno, potrebbe indirizzare anche le nostre Assemblee parlamentari, alla luce del dato empirico legato alla idoneità della misura in questione ad accrescere la funzionalità dell'istituto⁶⁶.

Simili accorgimenti, per quanto d'ausilio, non sarebbero comunque ancora sufficienti per centrare l'obiettivo avuto di mira.

Le misure appena descritte, però, da opportune e auspicabili quali sono, diverrebbero propriamente necessarie nel caso in cui – ed è questo il passaggio indispensabile – venisse conferita consistenza effettiva alla loro presentazione, laddove, cioè, superando l'attuale assetto interpretativo delle conseguenze che il relativo inoltrato genera sul circuito parlamentare, si riconoscesse l'onere per le Camere di fornire riscontro alle petizioni presentate (e adeguatamente filtrate, se del caso, dall'apposito organo di cui si è sopra detto).

Si tratta di un risultato che, a ben vedere, potrebbe ottenersi o intervenendo direttamente sul testo costituzionale⁶⁷ o, più agevolmente, sulle fonti parlamentari regolanti la materia, oppure ancora, secondo taluno, per via interpretativa, a regolamenti invariati⁶⁸.

Una simile misura, a ogni modo, oltre evidentemente a stravolgere, nel senso di capovolgerlo, il quadro a oggi esistente, consentirebbe di conseguire un triplice, non irrilevante, risultato.

⁶⁵ In relazione ai tentativi di riforma non andati a buon fine di cui si è accennato nel testo, deve rammentarsi come l'istituzione di simile organo era stata pensata nell'ambito della proposta di modifica al regolamento in vigore presso la Camera dei deputati che era stata presentata il 23 maggio 2002, e che prevedeva l'introduzione di un nuovo articolo 16-ter e la sostituzione dell'art. 109, proprio allo scopo di costituire un'apposita Giunta cui trasmettere tutte le istanze presentate, con il compito di esaminare le petizioni presentate alla Camera, esprimere pareri alle Commissioni e darne informazione al presentatore o, nel caso di più presentatori, almeno al primo firmatario.

⁶⁶ In questo senso, F. LIENA, *La petizione*, cit., 7, nell'evidenziare tale capacità accrescitiva delle funzionalità della petizione della misura in parola, fa l'esempio degli ordinamenti spagnolo e portoghese, riferendo come notevoli risultati siano stati conseguiti anche dall'ordinamento tedesco, laddove è presente, all'interno del *Bundestag*, la *Petitionsausschuss*, ossia la Commissione permanente per le petizioni, con titolarità di poteri informativi, di attivazione e di denuncia. L'A. rammenta poi anche l'*iter* di presentazione delle petizioni in ambito sovranazionale, ove la Commissione per le petizioni istituita presso il Parlamento europeo assolve al compito di svolgere un controllo preliminare di ammissibilità delle istanze presentate, che può condurre: all'elaborazione di una relazione di iniziativa o alla presentazione di una proposta di risoluzione; alla richiesta di parere a un'altra Commissione, nelle cui specifiche attribuzioni rientra il caso oggetto di petizione; alla richiesta di associazione ad altra Commissione competente, che esprima suggerimenti sulla proposta di relazione, quando si tratta di materie riguardanti l'applicazione o interpretazione del diritto dell'Unione europea, o modifiche al diritto vigente; alla organizzazione di missioni d'informazione nello Stato membro o nella regione cui la petizione si riferisce.

⁶⁷ Sempre nell'ambito dei progetti di riforma infine non attuati, va ricordato come proprio l'introduzione della previsione dell'obbligo per le Camere di fornire obbligatorio riscontro alle petizioni era stata prevista mediante la presentazione alla Camera dei deputati, nel corso della XVII legislatura, del disegno di legge costituzionale C. 2462, che (all'art. 1) mirava a rimodulare in tal senso l'art. 50 Cost.: «Ogni persona fisica o giuridica residente nel territorio dello Stato, individualmente o in associazione con altri, ha diritto di presentare alle Camere petizioni per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità. I regolamenti delle Camere assicurano che la petizione sia esaminata e che a coloro che l'hanno presentata sia data risposta entro un termine ragionevole». La proposta di legge costituzionale mirava, dunque, ad assicurare al presentatore sia che la petizione fosse presa in considerazione dalle istituzioni parlamentari, sia che ottenesse, secondo le norme fissate nei regolamenti interni, una risposta.

⁶⁸ Secondo la visione di U. ROSSI MERIGHI, *Il diritto di petizione: note e spunti ricostruttivi*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, 2, Milano, 1974, 1722 ss., infatti, dal tenore delle norme regolamentari non può escludersi a priori l'esistenza di un vero e proprio obbligo di esame delle petizioni da parte della Commissione inteso in senso ampio, ossia come onere di dare comunque un esito alle istanze pervenute.

In primo luogo, invero, permetterebbe di risolvere la contraddizione interna al sistema, che, nei limiti descritti all'art. 50 Cost., contempla in favore del cittadino un diritto di domanda agli organi parlamentari, senza, però, garantire un corrispondente diritto a ricevere una risposta.

Analoga situazione di contraddittorietà verrebbe poi, al contempo, neutralizzata anche sotto un altro aspetto, in quanto l'assetto attuale, in cui prevale la discrezionalità del Parlamento circa la decisione di fornire fattivo riscontro alle istanze dei cittadini, mal si concilia – come è stato evidenziato – con l'essenza stessa della petizione, quale delineata dal contesto costituzionale, di rimedio atto a consentire la diretta comunicazione tra consociati e rappresentanti⁶⁹.

Da ultimo, si determinerebbe, altresì, l'ulteriore apprezzabile effetto di un innalzamento del livello di tutele conferite al cittadino che tramite lo strumento di cui all'art. 50 Cost. si rivolga al Parlamento, le quali, a oggi, sono costrette ad arrestarsi alle soglie, inefficaci, tracciate dai regolamenti parlamentari⁷⁰.

Simile scenario, in combinato con le correlate (e a quel punto indispensabili) preclusioni procedimentali volte a impedirne eventuali abusi quantitativi, se da un lato, avrebbe il pregio di concorrere certamente a rinvigorire lo strumento della petizione, dall'altro, neppure determinerebbe l'inconveniente di dar luogo a sconvolgimenti di sistema. Ad esempio, in questo senso, l'introduzione e/o l'affermazione (alla luce della disciplina vigente) dell'obbligo delle Camere di dare riscontro alle petizioni, non avrebbe alcun impatto in punto di legittimazione all'accesso al giudizio della Corte costituzionale in sede di conflitto tra poteri. Se, infatti, come la Consulta ha chiarito, il diritto di petizione «deve essere qualificato quale «diritto individuale», sebbene esercitabile collettivamente, regolato nella Parte I della Costituzione tra i rapporti politici, e non quale attribuzione costituzionale», laddove le «attribuzioni costituzionali suscettibili di generare un conflitto, invece, non possono che essere quelle previste nella Parte II della Costituzione, dedicata all'ordinamento della Repubblica»⁷¹, allora, in ossequio a questo stesso orientamento, l'eventuale affermazione del diritto del cittadino a ricevere l'esito della decisione parlamentare sulla propria petizione, comunque, non cambierebbe la situazione. Invero, il cittadino firmatario (o i più, in caso di petizione collettiva), ferma la natura del diritto di petizione quale diritto individuale di stampo politico⁷², continuerebbe a non avere legittimazione alcuna ad adire il giudice dei conflitti, potendo, però, contare su altri rimedi giudiziari⁷³.

Una precisazione è, in ogni caso, necessaria.

Ovviamente, l'eventuale introduzione dell'obbligo di fornire riscontro, comunque, non garantirebbe la piena effettività del diritto di petizione, dal momento che rimarrebbe pur sempre in capo al circuito parlamentare la decisione circa il relativo accoglimento. Né, per ovvie ragioni,

⁶⁹ In tal senso, mediante rinvio a P. GIOCOLI NACCI, *Il diritto di petizione negli ordinamenti dello Stato e delle regioni*, Bari, 1979, 206, cfr. R. ORRÙ, *Petizione (diritto di)*, cit., 114.

⁷⁰ Trattando del diritto di petizione, G. GRASSO, *I diritti della sfera politica*, cit., 381, ha rilevato comunque una certa qual differenza tra il Regolamento della Camera dei deputati e quello del Senato, in punto di garanzie. Nel confronto, infatti, l'A. ritiene maggiormente garantista quello del Senato, in quanto oltre a distinguere chiaramente tra la presa in considerazione e l'archiviazione della petizione, prevede anche che al presentatore della petizione debba in ogni caso essere data comunicazione della decisione adottata dall'Assemblea.

⁷¹ Così, la già citata [ordinanza n. 32 del 2022](#).

⁷² La questione della natura giuridica del diritto di petizione è stata particolarmente dibattuta in dottrina tra chi, come G. FAVARA, *Osservazioni sul diritto di petizione nella nuova Costituzione italiana*, in *Foro padano*, 1951, IV, 154, l'ha qualificato come autonomo diritto di libertà, e chi, come, invece, P. VIRGA, *Tutela dei diritti fondamentali e petizioni collettive*, in *Foro padano*, 1949, IV, 155 lo ha definito alla stregua di una espressione particolare della libertà di manifestazione del pensiero e chi ancora, infine, come E. SPAGNA MUSSO, *Note sul diritto di petizione*, cit., 137, ne ha parlato in termini di diritto civico. L'assunto, evidenzia R. ORRÙ, *Art. 50*, cit., 1009, in part. nota 44, non è puramente teorico, in quanto se al diritto di petizione si riconosce la natura di diritto politico, in primo luogo, la sua tutela penale si può ricondurre all'art. 294 c.p. e, secondariamente, diventa più ardua l'eventuale estensione della sua titolarità anche ai non cittadini, come avviene per i diritti di libertà.

⁷³ Trattandosi di tutela inerente all'attività parlamentare, *rectius* all'omessa attività parlamentare, il riferimento è alla giustizia domestica, ancorché, in un caso come quello di specie, al fine di rispettare il noto canone *nemo iudex in causa propria* sarebbe maggiormente opportuno pensare alla legittimazione del cittadino ad adire un giudice diverso (come il giudice amministrativo, nella sede del ricorso contro il silenzio-inadempimento ex artt. 31 e 114 c.p.a.).

potrebbe farlo, perché, se così fosse, si assisterebbe al capovolgimento della dimensione dominante della democrazia, nel senso che il sistema si verrebbe impropriamente a configurare come di democrazia diretta, con semplici innesti di rappresentanza parlamentare, e non viceversa, come invece dovrebbe essere.

Sotto questo profilo – come in generale accade per tutti gli istituti di democrazia diretta – il rimedio risulta, dunque, ontologicamente “spuntato”: è, infatti, possibile introdurre misure di rivitalizzazione che, al più, possono avvicinarlo alla soglia dell’effettività, senza, però, consentirgli di raggiungerla.

Proprio in questa prospettiva, al di là di tutte le misure di cui si è fin qui dato conto e a prescindere dalla loro attuazione, la vera esigenza, divenuta forse oramai indifferibile, è quella di adattare il diritto di petizione, e il suo esercizio, all’impiego di strumenti digitali di partecipazione. Questi, infatti, potrebbero agevolare la realizzazione del ruolo della petizione, dando ascolto a quella non trascurabile sete di democrazia “dal basso” che è dato riscontrare nel nostro Paese, la quale fatica oggi a trovare ascolto nei partiti politici, e che, non a caso – come sopra anticipato – viene ormai alimentata più su piattaforme *on line* non istituzionali, che non mediante l’invio di petizioni rivolte direttamente all’organo rappresentativo della volontà popolare.

In questo senso, e a fini rivitalizzanti dell’istituto della petizione, si potrebbe allora pensare proprio all’istituzionalizzazione di un canale telematico di presentazione delle istanze all’organo parlamentare. Dunque, alla creazione di un vero e proprio portale (la cui consultazione dovrebbe essere garantita a tutti) che, sulla falsariga di quelli privati sparsi nel *web*, possa consentire ai cittadini registrati di presentare le proprie petizioni (anche in maniera congiunta), ovvero di associarsi a quelle da altri proposte. Insomma, si tratterebbe sostanzialmente di replicare a livello istituzionale i sistemi con cui le petizioni vengono oggi primariamente lanciate mediante l’utilizzo di internet.

L’idea è quella di una sorta di “portale del cittadino” appositamente dedicato alle petizioni, nell’ambito del quale inviare e controllare l’*iter* delle istanze di interesse, dal principio e sino al termine della procedura.

Già simile iniziativa, non v’è dubbio, stimolerebbe l’impiego della petizione.

Se poi venisse realizzata in uno con gli altri accorgimenti di cui si è precedentemente dato conto, garantendosi che il procedimento telematico avviato con la presentazione della petizione conduca a un esito (che potrà essere positivo o negativo per il postulante, ma comunque certo e reso in termini possibilmente ragionevoli), ecco allora che il diritto di petizione potrebbe finalmente risvegliarsi dal “letargo” cui è stato costretto nei primi settantacinque anni di storia repubblicana.

Meglio tardi che mai.

4. *L’iniziativa legislativa popolare.*

Proseguendo nell’analisi secondo l’ordine prestabilito in principio, ai medesimi fini di indagine si può passare a trattare dell’impatto – teorico e (soprattutto) pratico – avuto dall’altro importante strumento di democrazia diretta⁷⁴, rappresentato dall’iniziativa legislativa popolare⁷⁵.

⁷⁴ Dubbi sulla piena ricomprensione dell’istituto dell’iniziativa legislativa popolare nel novero di quelli di democrazia diretta sono espressi da R. ORRÙ, *Art. 71*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, Torino, 2006, 1369, in ragione del fatto che esso «non attribuisce al popolo (per il tramite del corpo elettorale) alcuna potestà decisionale effettiva, neppure in ordine alla individuazione, senza possibilità di alterazione, del contenuto del testo eventualmente oggetto di deliberazione parlamentare».

⁷⁵ Per un approfondimento di tutte le tematiche inerenti al potere di iniziativa in questione, si vedano a titolo meramente esemplificativo, e non esaustivo: E. BETTINELLI, *Note sull’iniziativa popolare*, in *Il Politico*, 1970, 604 ss.; D. BEZZI, *Iniziativa legislativa popolare e forma di governo parlamentare*, Milano, 1990; F. CERRONE, *Art. 71*, in *Comm. breve Cost.*, a cura di V. Crisafulli -L. Paladin, Padova, 1990, 428 ss.; A.A. CERVATI, *Art. 71*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca - A. Pizzorusso, Bologna, 1985; A.A. CERVATI, *Iniziativa legislativa*, in *Enc. Giur.*, XVII, Roma, 1989; B. LEONI, *Note sull’iniziativa delle leggi*, in *Giur. cost.*, 1963, 1274 ss.; N. RODEAN,

Purtroppo, nell'esperienza costituzionale repubblicana di questi primi settantacinque anni, il relativo *curriculum* non può certo essere definito "esaltante"⁷⁶. Infatti, nonostante la chiara rottura rispetto al regime previgente determinata dalla sua stessa previsione nel testo costituzionale⁷⁷, e il recepimento all'art. 71⁷⁸ dell'impostazione c.d. pluralistica in relazione al potere di iniziativa⁷⁹, il risultato pratico dell'esercizio dell'iniziativa popolare – come meglio vedremo – è alquanto scarso, aparendo di poco conto il peso che, nella sostanza, è stato a essa riconosciuto⁸⁰.

Eppure, almeno sulla carta, la diretta partecipazione del popolo alla formazione delle leggi, mediante la presentazione di appositi progetti, dovrebbe rappresentare una tra le più efficaci forme di democrazia diretta, mentre a oggi, fattualmente, può essere considerata, al più, come un mero istituto a carattere partecipativo⁸¹.

L'impressione è che, come per la petizione, anche per l'iniziativa legislativa popolare tale desolante situazione costituisca, almeno in parte, il riflesso di quanto verificatosi nella fase primigenia di elaborazione della carta costituzionale.

In particolare, al riguardo, le analogie con quanto verificatosi nel corso dei lavori della costituente, per l'istituto di cui all'art. 50 Cost., sembrano potersi intravedere sotto un triplice profilo.

Anzitutto, sono legate alla discussione andata in scena in ordine alla stessa previsione del mezzo nella nuova carta costituzionale, e alla sua positiva risoluzione: ai dubbi espressi da quanti non ne ravvisavano alcuna utilità da un punto di vista della democrazia, si contrapposero invero – infine prevalendo – le tesi di coloro che, per contro, ne ravvisavano una certa strumentalità (tra le altre finalità, «a frenare e limitare l'arbitro della maggioranza»)⁸².

L'iniziativa (legislativa) popolare. Profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo, Milano, 2014; A.M. SANDULLI, *Legge (Diritto costituzionale)*, in *Noviss. Dig. It.*, IX, Torino, 1963, 630 ss.; E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa sulla formazione delle leggi italiane. Il potere di iniziativa legislativa*, Napoli, 1958.

⁷⁶ Così si esprime P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della c.d. democrazia diretta*, cit., 2.

⁷⁷ Occorre, infatti, ricordare che nel sistema dello Statuto Albertino, l'art. 10 di quel testo stabiliva che «La proposizione delle leggi apparterrà al Re ed a ciascuna delle due Camere. Però ogni legge d'imposizione di tributi, o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato, sarà presentata prima alla Camera dei Deputati», riconoscendo così il potere di iniziativa legislativa solamente al monarca e alle due Camere.

⁷⁸ Ai sensi dell'art. 71 Cost. «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».

⁷⁹ Per l'uso di tale terminologia, si veda A. MANZELLA, *Il Parlamento*, ed. III, Bologna, 2003, 310, ove a essa si fa riferimento per designare l'opzione costituzionale in cui il potere di iniziativa delle leggi viene ripartito tra più soggetti od organi su un piano, di fatto, concorrenziale, al fine di distinguerla dall'impostazione "monistica", caratterizzata, invece, dall'attribuzione a un solo soggetto del potere di iniziativa legislativa, e da quella "dualistica", contraddistinta, piuttosto, dalla contestuale attribuzione del potere in questione all'esecutivo e al legislativo.

⁸⁰ Il punto è di notevole interesse, perché sebbene, come riconosciuto in dottrina, tra gli altri anche da E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa sulla formazione delle leggi italiane. Il potere di iniziativa legislativa*, cit., in part. 248-249 e da D. BEZZI, *Iniziativa legislativa popolare e forma di governo parlamentare*, cit., 25, si dia una situazione di "formale equiparazione" tra i differenti tipi di iniziativa legislativa previsti e considerati all'art. 71 Cost., il potere attribuito al popolo sconta, tuttavia, una situazione di "sostanziale sottordinazione" rispetto alle altre tipologie, come dimostra l'esame della prassi di questi anni, dall'entrata in vigore, a oggi, della Costituzione.

⁸¹ È di tale idea N. RODEAN, *La metamorfosi dell'iniziativa popolare: dalla Costituente alle attuali vicende costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015, in part. 14. Secondo G. GRASSO, *I diritti della sfera politica*, cit., 380, l'iniziativa legislativa popolare è rimasta «"soffocata" nei suoi potenziali svolgimenti concreti e del tutto depotenziata nel concreto funzionamento del procedimento legislativo».

⁸² Per maggiori approfondimenti, cfr. *Atti dell'Assemblea Costituente*, VII, 1240, dalla cui consultazione si evince, come detto, la presenza di un fronte contrario alla previsione dell'iniziativa legislativa nel nuovo testo costituzionale, di cui era esponente l'On. Lussu, il quale, in particolare – come si legge – «dichiara di non approvare l'istituto, che considera non rispondente ad alcuna sostanziale esigenza democratica. Osserva che le due Camere, grazie alla loro composizione, e le Assemblee regionali, di probabile costituzione, danno ogni garanzia che i cittadini possano esprimere legalmente la loro volontà. Aggiunge che l'iniziativa popolare è raramente applicata nei paesi più democratici, ove piuttosto si ricorre al referendum, con cui si sottopone al voto popolare una legge già approvata dal Governo». Gli fa eco l'On. Einaudi, che mostra, infatti, di «concorda[re] con l'onorevole Lussu, sull'inopportunità dell'iniziativa popolare, alla quale preferisce il referendum. Non vede infatti il fondamento della prima, perché, se la

Anche con riguardo all'iniziativa popolare, inoltre, i costituenti, come per la petizione, hanno fatto riferimento ad altri, differenti e più efficaci, mezzi mediante i quali la collettività può trovare espressione: emblematiche, in tal senso, le parole dell'On. Mortati, il quale – si legge nei lavori della Costituente – «rileva che valgono per l'iniziativa popolare gli stessi argomenti che si prospettano per il diritto di petizione. Negli Stati moderni 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 trova che questo sia un motivo sufficiente per escludere a priori anche questa possibilità di far arrivare al Parlamento la voce dei cittadini»⁸³.

L'affermazione non è di poco conto, perché se già alla metà del secolo scorso le cose stavano in questi termini, è allora chiaro che, a oggi, l'esistenza di differenti e più pragmatici mezzi di espressione dell'opinione pubblica è ulteriormente implementata, e il “problema” risulta, dunque, più che mai attuale.

Infine, sotto un terzo profilo, anche per l'iniziativa legislativa popolare (come per la petizione) è dato riscontrare un certo generale disinteresse, quasi una scarsa considerazione dell'istituto, da parte degli stessi padri costituenti, che ne discussero sì, ma brevemente, tanto che non si può rifuggire dalla «sensazione che l'iniziativa legislativa popolare fu trattata dai Costituenti alla stregua di una fattispecie minore del *referendum* e ad esso agganciato, nel dibattito, in forma ancillare»⁸⁴.

Di tutto ciò, evidentemente, l'iniziativa popolare non può non aver risentito in termini di efficacia ed effettività.

Lo dimostrano, in maniera inequivocabile, i numeri, in quanto – come anticipato – l'analisi della prassi repubblicana ci consegna il dato di un impiego alquanto contenuto da parte del popolo del potere di iniziativa legislativa.

Nel corso delle ultime dieci legislature, ad esempio, i dati sono davvero eloquenti, essendo state presentate solamente duecentosessantatré proposte di legge di iniziativa popolare⁸⁵.

Si tratta, all'evidenza, di numeri davvero bassi.

Ma il problema dell'iniziativa popolare, in ogni caso, non risiede solamente nel numero, assai contenuto, di proposte che vengono avanzate dai consociati legittimati dall'art. 71 Cost., bensì anche nel fatto che esse, nella maggior parte dei casi, neppure vengono prese in considerazione dall'organo parlamentare⁸⁶. Tanto per comprendere, infatti, nell'ambito della XIII legislatura, sono

corrente che si vale del diritto d'iniziativa è talmente larga da riuscire a far approvare la sua proposta, troverà sempre chi, in una delle due Camere o nel Governo stesso, si faccia iniziatore del progetto». In senso parzialmente opposto, si esprime, invece, infine, l'On. Mortati, il quale «riconosce che effettivamente la questione è molto dibattuta e taluni sostengono che l'intervento diretto popolare costituisca un perturbamento e rappresenti una deviazione della linea direttiva politica approvata dalla maggioranza ed espressa dal Governo. Personalmente, invece, ritiene che l'istituto sia opportuno allo scopo di frenare e limitare l'arbitrio della maggioranza», mentre una finalità ancora diversa gli è attribuita, infine, dall'on. La Rocca, che si dichiara «favorevole a che venga sancito nella Costituzione il diritto d'iniziativa popolare che, oltre ad essere quant'altri mai democratico, ha una funzione di pungolo e di eccitamento all'azione del Governo».

⁸³ Cfr. *Atti dell'Assemblea Costituente*, VII, 1241.

⁸⁴ Tale è l'opinione di R. ORRÙ, *Art. 71*, cit., 1359, laddove l'A. mette in evidenza che, a seguito dell'approvazione della proposta di prevederla espressamente nel nuovo testo costituzionale, la discussione sull'iniziativa legislativa popolare si intersecò strettamente con quella sul *referendum*.

⁸⁵ Nel dettaglio, infatti, nell'ambito della VIII legislatura si contano appena venti, cui vanno aggiunte le venticinque della IX, le ventisette della X, le ventuno della XI, le quindici della XII, le trenta della XIII, le ventidue della XIV, le venti della XV, le ventisette della XVII, le trentatré della XVII e, infine, le ventitré della XVIII. Tali numeri sono, in parte ripresi, fino alla XVI legislatura, da C. MEOLI, *L'iniziativa legislativa popolare*, in *Le nuove “sfide” della democrazia diretta*, a cura di A. Celotto - G. Pistorio, Napoli, 2015, in part. 34-35, mentre non sono riportati quelli della XIX legislatura, da poco in corso di svolgimento. I dati sono, comunque, pubblicati, in costante aggiornamento, sui siti istituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

⁸⁶ Per indicazioni di sintesi (aggiornate sino alla XVII legislatura) relative alle proposte di legge di iniziativa popolare, si può operare rinvio ai dati riportati nella documentazione del *Focus-Fonti del diritto*, n. 2/2017, in federalismi.it.

state solamente due le proposte divenute effettivamente legge⁸⁷, nessuna all'esito della XIV e della XV, una nel corso sia della XVI⁸⁸ che e XVII⁸⁹ e, infine, due all'esito della XVIII (di cui una, però, è una legge costituzionale)⁹⁰. Sono, quindi, solamente sei negli ultimi venticinque anni o poco più⁹¹, con un "buco" di ben tredici anni tra il 1999 e il 2012, in cui nessuna proposta di legge di iniziativa popolare ha visto consacrarsi in un atto legislativo⁹².

I risultati, come si vede, possono, dunque, essere a ragione considerati «effimeri»⁹³.

Ma non basta.

Il dato, infatti, già di per sé esiguo, perde poi tanto più di valore se si considera che «Di tutte queste iniziative legislative popolari nessuna ha avuto successo autonomo, vale a dire è diventata legge. Solo in qualche caso, infatti, il progetto popolare è confluito, insieme con altre proposte, in un testo unificato, poi diventato legge. Ad esempio, nella XIV legislatura possono citarsi la l. n. 30/2000, la l. n. 431/1998, la l. n. 91/1999 in materia di riordino dei cicli dell'istruzione, di locazione e rilascio degli immobili ad uso abitativo e di trapianti di organi»⁹⁴.

E, sempre in negativo, è tanto più significativo se pure si tiene conto di due ulteriori fattori.

In primo luogo, del fatto che i regolamenti di entrambe le Camere prevedono un particolare *favor* per le proposte di origine popolare. Per esse, infatti, è stabilita la non applicabilità della generale regola della decadenza dei progetti di legge per fine legislatura⁹⁵, di modo che la relativa chiusura

⁸⁷ Il riferimento è alle leggi 9 dicembre 1998, n. 431, recante la «Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo» e 1 aprile 1999, n. 91, recante, invece, «Disposizioni in materia di prelievi e di trapianti di organi e di tessuti».

⁸⁸ A venire in questo caso in evidenza è la legge 6 luglio 2012, n. 96, recante «Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali».

⁸⁹ Ci si riferisce alla legge 6 maggio 2015, n. 52, relativa alle «Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati».

⁹⁰ L'ultima legge "ordinaria" di provenienza popolare approvata è la legge 20 agosto 2019, recante «Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica». L'enfasi posta sull'accezione ordinaria si spiega in virtù del fatto che, sul finire della XVIII legislatura (il 29 luglio 2022), per la prima volta nella storia repubblicana, è stata approvata una legge costituzionale di derivazione popolare. Il riferimento è alla legge costituzionale n. 2 del 2022, recante «Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità» (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 267 del 15 novembre 2022, a seguito dell'intervenuta scadenza, in data 30 ottobre 2022, del termine previsto all'art. 138, comma 2, Cost., senza che fosse stata avanzata richiesta di svolgimento di *referendum* popolare), che ha introdotto un comma aggiuntivo dopo il comma 5, a mente del quale «La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità». L'origine popolare della riforma costituzionale in questione è messa in evidenza, tra gli altri, da G. TROMBETTA, *Il principio di insularità in Costituzione. Un ritorno (dimezzato) al passato?* in federalismi.it, n. 1/2022, 188 ss., nonché da G.G. CARBONI, *La stagione dell'insularità*, in federalismi.it, n. 22/2022, 20 ss.

⁹¹ Si consideri, infatti, che la XIII legislatura si è svolta dal 9 maggio 1996 al 29 maggio 2001, mentre l'ultima, la XVIII, ha coperto l'arco temporale 23 marzo 2018 – 12 ottobre 2022.

⁹² È il periodo di tempo che intercorre tra l'intervenuta approvazione della legge 1° aprile 1999, n. 91 nel corso della XIII legislatura e quella della legge 6 luglio 2012, n. 96, avvenuta, invece, nell'ambito della XVI.

⁹³ Come evidenziano, infatti, P. CARETTI - U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2017, 147, il Parlamento, di fatto, è stato lasciato libero di assumere le decisioni ritenute più opportune.

⁹⁴ Così, C. MEOLI, *L'iniziativa legislativa popolare*, cit., 35. Con l'eccezione – va però ora aggiunto rispetto al discorso dell'A. – della legge costituzionale n. 2 del 2022, di cui si è dato conto *supra*, alla nota 86.

⁹⁵ In questo senso, infatti, l'art. 107, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati stabilisce che «Per i progetti di legge di iniziativa popolare non è necessaria la presentazione prevista nel comma 1. Quando tali progetti siano stati approvati dalla Camera nella precedente legislatura o il loro esame sia stato esaurito in Commissione, si applicano, se vi sia richiesta del Governo o di un presidente di Gruppo, le disposizioni previste nei commi precedenti; diversamente i progetti stessi sono nuovamente deferiti alle Commissioni competenti per materia, secondo la procedura ordinaria», mentre l'art. 74, comma 2, del Regolamento del Senato della Repubblica dispone che «Per i disegni di legge di iniziativa popolare presentati nella precedente legislatura non è necessaria la ripresentazione. Essi, all'inizio della nuova legislatura, sono nuovamente assegnati alle Commissioni e seguono la procedura normale, salva l'applicabilità, nei primi sette mesi, delle disposizioni dell'articolo 81».

non ne inficia l'*iter*, non essendo necessaria, al fine della sua prosecuzione, la ripresentazione a cura dei proponenti.

Quindi, della circostanza, evidenziata dalla dottrina prevalente e diretta conseguenza della sua affermata natura di "diritto politico"⁹⁶, per cui non si applicano all'iniziativa legislativa in parola i limiti stabiliti per altri istituti di democrazia diretta, con particolare riguardo al *referendum* abrogativo⁹⁷.

In generale, peraltro, il quadro è davvero avvilente.

Ma quali sono le cause dell'ineffettività dell'istituto? È una domanda che bisogna porsi.

Al riguardo, c'è chi, ad esempio, le ha in parte individuate nella relativa collocazione costituzionale, mettendo in evidenza il carattere di "zona grigia" in cui l'iniziativa popolare è stata relegata, la quale spiegherebbe «in buona misura la scarsa frequenza del ricorso all'istituto in esame e la sua limitatissima capacità di produrre risultati concreti sul piano della produzione legislativa, sebbene nelle intenzioni dei costituenti esso si rivestisse di notevoli valenze e virtuosità, assumendo i contorni di strumento volto a superare il «diaframma» di una dinamica politica improntata ad una logica strettamente partitico-istituzionale»⁹⁸.

Un'ulteriore concausa potrebbe individuarsi anche nella tardiva attuazione a livello legislativo della disciplina costituzionale di cui all'art. 71 Cost., avvenuta solo con la legge 25 maggio 1970, n. 352, ancorché l'affermazione paia, in realtà, depotenziata sia dalla scarsa rilevanza pratica dell'istituto anche prima dell'intervento legislativo in questione (come dimostrano i numeri sopra riportati), e sia dalle opinioni di quanti hanno rilevato come, in realtà, anche nel periodo a essa precedente, comunque «la disciplina costituzionale dell'istituto [fosse] sufficientemente esaustiva e completa da poter trovare subito applicazione»⁹⁹, nonostante le pratiche distinzioni attuative che, in quel lasso temporale (1948-1970), hanno caratterizzato l'agire dei due rami del Parlamento¹⁰⁰.

Si tratta di elementi che potrebbero aver concorso a determinare l'insuccesso dell'istituto.

⁹⁶ È di tale opinione, ad esempio, A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, ed. III, Padova, 2003, 161, secondo cui proprio tale natura impedisce che per l'iniziativa legislativa popolare possano essere individuati limiti ulteriori a quelli già previsti dal testo costituzionale, posto che, anche per essa, come per tutti i diritti di libertà, i limiti devono essere necessariamente ricondotti a quelli previsti o consentiti dal testo costituzionale. In senso parzialmente differente, sulla tematica della natura giuridica dell'istituto in questione, pare esprimersi, invece, M. DELLA MORTE, *Iniziativa legislativa popolare e democrazia partecipativa*, in *Nuove autonomie*, 2008, 35, secondo il quale l'art. 71 Cost., così formulato, non consente né di differenziare o accomunare le diverse forme di iniziativa in base alla loro origine, e né – ed è questo il punto – contribuisce a risolvere le questioni inerenti alla natura giuridica del diritto in capo al popolo.

⁹⁷ Cfr., in questo senso, tra gli altri, F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milano, 1971, 71. *Contra*: P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, ed. IX, Milano, 1979, 331; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1976, 214; E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa sulla formazione delle leggi italiane. Il potere di iniziativa legislativa*, cit., 253-254, ad avviso del quale, ad esempio, in materia tributaria, il popolo «non dispone degli elementi necessari per quella valutazione di politica finanziaria che è alla base della presentazione di un disegno di legge del genere». Una posizione ancora diversa è espressa poi, sul punto, da C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1982, 656; P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1987, 479, per i quali non tutte le leggi meramente formali sarebbero da escludere dall'ambito di applicazione dell'istituto.

⁹⁸ In questi termini si esprime R. ORRÙ, *Art. 71*, cit., 1369, secondo cui la collocazione dell'istituto, in uno con l'impossibilità di individuare a livello positivo meccanismi atti a garantire all'iniziativa popolare forme significative di priorità procedurale, spiegherebbero in buona misura la scarsa frequenza del ricorso a esso da parte del corpo elettorale, nonché la sua limitatissima capacità di produrre risultati concreti sul piano della produzione legislativa.

⁹⁹ Così, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 729. In questo senso, cfr. anche E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa sulla formazione delle leggi italiane. Il potere di iniziativa legislativa*, cit., 252; P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, cit., 320; C. CERETI, *Diritto costituzionale italiano*, Torino, 1966, 454.

¹⁰⁰ Come rammenta, infatti, C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 656, nel periodo precedente all'attuazione della disciplina costituzionale dell'iniziativa legislativa popolare a opera della citata legge n. 352/1970, la prassi parlamentare si rivelò tutt'altro che univoca in ordine alla possibilità per gli elettori, nel numero costituzionalmente stabilito, di esercitare il potere di iniziativa. Mentre, infatti, la Camera dei deputati si orientò nel senso di non dare corso alcuno agli atti di tal iniziativa, il Senato della Repubblica preferì, al contrario, prenderli in esame.

Non v'è, però, alcun dubbio che la causa principale, a fronte di proposte di derivazione popolare, vada ricercata nell'insussistenza di qualsivoglia obbligo di deliberazione da parte delle Camere: dipenda, cioè, dal fatto non v'è per le Camere alcun onere né di prendere in considerazione le proposte di legge in tempi brevi¹⁰¹, e né di legiferare come richiesto dalla quota parte del corpo elettorale firmatario.

Sul punto, invero, l'art. 71 Cost. nulla dispone al riguardo e, allo stesso modo, alcun obbligo può ravvisarsi nei testi dei regolamenti parlamentari¹⁰², la cui «inadeguatezza ... si traduce sul piano della prassi in una vera inottemperanza dell'effettivo esercizio della sovranità popolare ex art. 1 Cost. e della completa attuazione delle modalità idonee a consentire al popolo di esprimersi mediante proposte legislative ex l'art. 71 Cost.»¹⁰³.

Simili elementi hanno notevolmente inciso sulle funzionalità dell'istituto, depotenziandolo.

Come per la petizione, dunque, anche per il potere di iniziativa legislativa popolare a minare alle radici la stessa effettività del rimedio è, soprattutto, il fatto che il diritto di istanza non rinvenga come contraltare un dovere delle Camere di adozione di una determinazione conclusiva, ed è proprio da qui, che, peraltro, quale ulteriore ragione della descritta situazione attuale, ne discende la riluttanza dello stesso corpo elettorale nel fare esercizio del proprio potere di iniziativa.

Al riguardo, sembra che a venire in evidenza sia una sorta di “circolo vizioso” senza uscita: il fatto che solitamente il risultato pratico dell'attivazione del potere in questione sia prossimo allo zero genera, infatti, un certo grado di disinteresse nella collettività, che, quindi, riduce enormemente le occasioni di relativo esercizio, con ciò, a catena, finendo di fatto per legittimare l'atteggiamento lassista del Parlamento nel fornire riscontro alle istanze provenienti dal corpo sociale¹⁰⁴. Si tratta di una situazione dalla quale è necessario venire fuori, data la teorica rilevanza dello strumento in parola come mezzo per la propagazione delle istanze dei consociati all'interno del quadro istituzionale.

Ecco, è proprio sotto tale profilo che, nonostante la sovrapponibilità delle due situazioni, emerge con forza l'elemento di maggiore distinzione tra iniziativa legislativa popolare e diritto di petizione.

Se, infatti, rispetto a quest'ultimo – e lo si è visto – alla luce dell'attuale stato di declino dell'istituto, si è dibattuto sull'opportunità del suo mantenimento, o meno, nel testo costituzionale, per l'iniziativa popolare simile discussione non è andata neppure in scena.

Sembra essere, cioè, opinione condivisa e pacifica quella per cui si tratti di una conquista troppo importante perché possa esservi, al riguardo, un *revirement*.

Tanto è vero che, nel tentativo di conferirle oggi nuova linfa, in più occasioni sono stati presentati progetti di riforma (anche costituzionale). Si tratta di progetti mai in verità finalizzati, ma, comunque, significativamente proposti.

Si può ricordare, a titolo esemplificativo, quello della prima Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, presieduta da Aldo Bozzi, che, nel 1984, aveva proposto di fissare un termine di diciotto mesi entro il quale il Parlamento si sarebbe dovuto pronunciare sul progetto di

¹⁰¹ Per vero, deve rilevarsi come nel Regolamento del Senato, all'art. 74, comma 3, sia previsto che «Le competenti Commissioni debbono iniziare l'esame dei disegni di legge d'iniziativa popolare ad esse assegnati entro e non oltre un mese dal deferimento». Il Regolamento della Camera dei deputati, invece, si limita soltanto a stabilire che «le relazioni delle Commissioni sui progetti di legge inseriti nel programma dei lavori dell'Assemblea devono essere presentate nel termine di due mesi dall'inizio dell'esame in sede referente».

¹⁰² Regolamenti che, secondo A.A. CERVATI, *Art. 71*, cit., 88, proprio nel silenzio della Costituzione sull'obbligo di deliberazione sulle proposte di legge di iniziativa popolare, dovrebbero compiutamente stabilire le relative condizioni di procedibilità.

¹⁰³ Così si esprime N. RODEAN, *La metamorfosi dell'iniziativa popolare: dalla Costituente alle attuali vicende costituzionali*, cit., in part. 5.

¹⁰⁴ Di ciò sembra riferire anche P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della c.d. democrazia diretta*, cit., 2-3, laddove l'A. mette in evidenza che «non appare solamente la rappresentanza, poco incline a digerire la disintermediata istanza proveniente dal popolo, ad esibire disinteresse, ma è anche quest'ultimo a mostrare una certa resistenza nel farvi ricorso, pur nella consapevolezza (che non manca a chi scrive) che quest'ultimo atteggiamento possa in fin dei conti apparire indotto dalla scarsa considerazione mostrata dal destinatario parlamentare, il quale ha finito via via per produrre un sentimento di frustrazione e disaffezione».

legge popolare, con l'ulteriore previsione della celebrazione di un *referendum* popolare deliberativo, in caso di: i) mancata pronuncia entro tale termine, ii) di reiezione della proposta popolare, iii) ovvero di sua approvazione con una maggioranza inferiore ai due terzi dei componenti o con modifiche tali da alterarne sostanzialmente l'ispirazione¹⁰⁵.

Il tentativo di attuare una riforma analoga a quella appena ricordata è stato poi reiterato anche nell'ambito della XIII legislatura, nel corso della quale la c.d. Bicamerale D'Alema avanzò anch'essa l'idea di introdurre, per l'appunto, un *referendum* propositivo a iniziativa popolare, esperibile nel caso in cui il Parlamento, nel termine di due anni dalla presentazione, non avesse assunto alcuna deliberazione su una proposta di legge ordinaria (con l'esclusione delle leggi tributarie e di bilancio, e di amnistia e indulto) presentata da almeno 800.000 elettori.

Le ultime proposte di riforma dell'istituto sono state poi presentate nel corso della legislatura da poco conclusa, la XVIII¹⁰⁶.

La principale tra di esse, denominata «Modifica all'art. 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare» e proveniente dalle forze di maggioranza¹⁰⁷, proponeva – anche in questo caso – l'introduzione di «una forma di iniziativa legislativa popolare rafforzata dalla possibilità che al suo esercizio consegua una consultazione popolare mediante *referendum* ... al duplice obiettivo di promuovere e rafforzare la democrazia diretta e, nel medesimo tempo, di valorizzare il ruolo del Parlamento nella sua capacità di ascolto, di interlocuzione, di elaborazione di proposte in grado di rispondere sempre più efficacemente alle domande che vengono dall'iniziativa popolare»¹⁰⁸. Essa prevedeva, in particolare, che nel caso in cui una proposta di legge ordinaria, presentata da almeno 500.000 elettori, non fosse stata approvata dalle Camere entro diciotto mesi dalla sua presentazione, pur con alcuni limiti¹⁰⁹, si sarebbe potuto svolgere un *referendum*, privo di quorum strutturale, a condizione che la Corte costituzionale ne avesse dichiarato l'ammissibilità, e salvo il caso di rinuncia da parte dei promotori allo stesso svolgimento della consultazione popolare¹¹⁰. Era, altresì, prevista la possibilità che il *referendum* avesse un doppio oggetto, per il caso in cui le Camere avessero approvato la proposta di legge, ma in un testo diverso da quello presentato dai presentatori: in questo caso, si stabiliva che gli elettori avrebbero potuto indicare il testo preferito.

¹⁰⁵ Come ricorda C. MEOLI, *L'iniziativa legislativa popolare*, cit., 35-36, poi «Inoltre, alcuni Commissari avevano suggerito di prevedere altresì che la proposta di legge sottoposta a *referendum* popolare avrebbe dovuto essere approvata se avesse partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto al voto e se fosse stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. Infine, la Commissione, nella sua relazione finale, proponeva l'innalzamento a 100.000 del numero delle sottoscrizioni necessarie per l'iniziativa legislativa popolare, ma con la garanzia di una pronuncia parlamentare entro 24 mesi dalla presentazione e della possibilità per un rappresentante dei promotori di partecipare alle sedute di Commissione dedicate all'esame del progetto».

¹⁰⁶ Si fa riferimento alle proposte dei deputati D'Uva e altri (Atto Camera n. 1173), del senatore Endrizzi (Atto Senato n. 586), del senatore Patuelli (Atto Senato n. 806) e del deputato Tripodi (Atto Camera n. 987), nonché, ancorché provenienti dalle forze di opposizione, dei deputati Ceccanti e altri (Atto Camera n. 726).

¹⁰⁷ Si parla, nello specifico, della proposta di cui all'Atto Camera n. 1173.

¹⁰⁸ Così si legge nella relativa Relazione introduttiva, liberamente consultabile sul [sito istituzionale](#) della Camera dei deputati.

¹⁰⁹ Ci si riferisce, anzitutto, al limite generale e principale, relativo all'inammissibilità delle proposte non rispettose dei diritti e principi fondamentali sanciti in Costituzione e dei vincoli europei e internazionali, nonché a quello relativo all'impossibilità di effettuare proposte di revisione costituzionale, ma anche a quelli più specificamente concernenti il *referendum*, il ricorso al quale sarebbe stato escluso nei casi in cui il testo costituzionale prevede procedure legislative speciali (come, ad esempio, con riguardo alle leggi di amnistia e indulto ex art. 8 Cost.) e nelle ipotesi in cui è prevista un'iniziativa legislativa riservata (come nel caso della legge di bilancio).

¹¹⁰ La differente proposta di legge costituzionale presentata da alcuni deputati delle forze di minoranza (il riferimento è all'Atto Camera n. 726), a grandi linee, oltre a prevedere l'innalzamento della soglia delle sottoscrizioni fino a 100.000, prevedeva, in senso parzialmente differente, che in caso di mancata approvazione o approvazione con modifiche da parte delle Camere entro il termine di diciotto mesi dalla presentazione della proposta di legge popolare, su di essa (o, meglio, sui principi fondamentali in essa affermati), laddove richiesto da un milione di elettori, si sarebbe potuto svolgere *referendum* consultivo. In caso di approvazione, entro i sei mesi successivi, le Camere avrebbero potuto approvare il progetto di legge di iniziativa popolare, ovvero un altro progetto che avrebbe, comunque, dovuto recepire i principi fondamentali approvati all'esito della consultazione referendaria.

Come quelli che l'hanno preceduto, anche tale progetto di riforma – che, peraltro, non è andato esente da critiche da parte di alcuni commentatori¹¹¹ – è rimasto lettera morta (ancorché, forse, per circostanze apparse, questa volta, contingenti¹¹²).

Per cui – è un dato di fatto – nonostante la crisi endemica in atto, l'istituto dell'iniziativa legislativa rimane ancora oggi in attesa dell'adozione di idonee misure di rivitalizzazione che gli consentano di innestarsi nel canale comunicativo governati-governanti, ormai inaridito dal fallimento della dinamica partitica, al fine di conferirgli un nuovo e benefico rilancio¹¹³.

¹¹¹ A titolo esemplificativo, è possibile rimandare alle considerazioni al riguardo spese da E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 3/2018, 589 ss., il quale ha espresso alcune perplessità sia, in generale, in relazione all'effettiva idoneità delle proposte descritte di conseguire uno dei risultati dichiaratamente avuti di mira, quello rafforzamento del ruolo istituzionale del Parlamento, e sia, più nello specifico, con riferimento alle singole misure previste, con particolare riguardo alla eliminazione del quorum strutturale ai fini della validità della consultazione referendaria popolare. Nello stesso senso, si vedano pure le considerazioni di S. TALINI, *Dalla formulazione astratta alle conseguenze di sistema: riflessioni attorno alla proposta di revisione costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare e referendum*, in *Dir. e Soc.*, n. 1/2019. Anche U. DE SIERVO, *Intervento alla Tavola Rotonda AIC, Roma, 1° marzo 2019, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale"*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 1-2/2019, 12 aprile 2019, si esprime negativamente sul progetto di riforma, individuandone il punto più critico nello svuotamento che per il tramite di esso si sarebbe realizzato nella titolarità del potere legislativo da parte del Parlamento, a vantaggio dei soggetti gestori delle particolari iniziative legislative, dal momento che la relativa semplice proposta, rileva l'A., avrebbe finito per produrre l'effetto di condizionare radicalmente la volontà dei rappresentanti popolari, che si sarebbero visti obbligati o ad accettare il contenuto del disegno di legge o altrimenti a iniziativa popolare (malgrado la diversa volontà legislativa del Parlamento).

Altri studiosi hanno espresso, invece, un indirizzo di segno opposto. *Contra*, infatti, a favore del testo del progetto di riforma in parola, cfr. A. PERTICI, *L'iniziativa popolare indiretta: uno strumento utile per l'integrazione tra democrazia diretta e rappresentativa in una proposta da migliorare*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 1-2/2019, 12 aprile 2019, 251 ss., secondo cui il pregio della riforma sarebbe stato quello di ampliare gli strumenti di partecipazione diretta, dal momento che la sua attuazione avrebbe potuto contribuire a sviluppare la complementarietà tra le diverse forme di esercizio della sovranità popolare, pur mantenendo certamente come fondamentale quella rappresentativa. Essa, infatti, secondo l'A., sembrava rispondere a esigenze reali del corpo sociale, volte a favorire una maggiore partecipazione popolare, evitando che i cittadini si esprimessero soltanto ogni cinque anni e consentendo loro di correggere l'indirizzo politico degli organi rappresentativi, con la diretta espressione della loro sovranità. Anche G. GRASSO, *La balestra di Guglielmo Tell e l'iniziativa legislativa popolare. Note minime a proposito del disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 1-2/2019, 12 aprile 2019, in part. 250, si esprime nel senso dell'utilità del progetto di riforma, alla luce della sostenuta sofferenza della rappresentanza politico-parlamentare su cui si regge il sistema democratico interno, rispetto alla quale – è avviso dell'A. – «la balestra dell'iniziativa legislativa popolare potrebbe essere uno degli strumenti che possono alimentare di nuova linfa le forme e i modi della partecipazione popolare, offrendo maggior consonanza al rapporto tra cittadini e istituzioni, tra libertà e potere, e magari riuscendo a ridare fiato a una delle funzioni fondamentali per cui i Parlamenti esistono, cioè "fare [buona] legislazione"». Infine, nello stesso senso, cfr. anche G. D'ALESSANDRO, *Primi rilievi sulla natura non "eversiva" della proposta di modifica dell'art. 71 Cost. elaborata nell'ambito del programma di governo sulle riforme costituzionali all'inizio della XVIII Legislatura*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 1-2/2019, 12 aprile 2019, che ha parlato della proposta di riforma come di un compimento, assennato nei contenuti e cooperativo nelle modalità procedurali, del sistema rappresentativo italiano, che, lungi dallo stravolgerlo, ne avrebbe integrato un momento di effettiva rivitalizzazione.

Per completezza, deve pure darsi atto dell'espressione di una posizione intermedia tra quelle appena ricordate, che oscilla tra l'una e l'altra a seconda delle singole modifiche proposte dal progetto di revisione: in questo senso, si veda M. LUCIANI, *Intervento alla Tavola Rotonda AIC, Roma, 1° marzo 2019, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale"*, cit., in part. 203 ss.

¹¹² Nel caso appena ricordato, infatti, va evidenziato come la proposta di cui all'Atto Camera n. 1173 fosse stata approvata in prima deliberazione presso la Camera dei deputati il 21 febbraio 2019, e trasmessa al Senato della Repubblica il giorno seguente. L'iter di relativa approvazione non si è concluso alla luce della caduta del Governo Conte I (dovuta alle dimissioni rappresentate dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 20 agosto 2019). Allo stato delle cose, dunque, è questa la motivazione della sua mancata approvazione finale a opera del Parlamento, non essendovi certezza sul fatto che, laddove il procedimento fosse proseguito oltre, non sarebbe giunto a positiva conclusione.

¹¹³ In tal senso, e per il momento, l'unica novità effettivamente introdotta è quella legata alla possibilità di raccolta in modalità telematica delle sottoscrizioni necessarie alla presentazione di una proposta di legge di origine popolare: come ricorda, infatti, a tal proposito, F. PALLANTE, *Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento*, in

Proprio a tal riguardo, è di rilievo osservare come il minimo comune denominatore delle proposte di riforma appena ricordate sia integrato dalla previsione dello svolgimento di un *referendum* consultivo, da celebrare “in coda” alla presentazione di una proposta di legge di derivazione popolare al ricorrere di talune condizioni, normalmente ricollegate all’inerzia delle Camere ovvero alla mancata approvazione della proposta di legge.

Sembra allora d’interesse domandarsi se, al fine di potenziare e rendere più effettivo il potere di iniziativa conferito al popolo dall’art. 71 Cost., sia davvero indispensabile associarlo, sempre e comunque, a un altro istituto di democrazia diretta, ovvero se al medesimo risultato si possa pervenire concentrandosi solo su di esso.

In altri termini, ci si deve chiedere se l’iniziativa legislativa popolare possa camminare da sola, ovvero abbia necessariamente bisogno, per poterlo fare al meglio, del sostegno di altri istituti.

Al riguardo, v’è chi ha già espresso l’avviso per cui «solo se all’iniziativa legislativa popolare non approvata si riconnettesse un *referendum* approvativo sulla materia oggetto di iniziativa, ci troveremmo realmente di fronte ad uno strumento di democrazia diretta che prevede il ricorso al responso popolare»¹¹⁴.

L’opinione, che fa leva sull’interconnessione tra differenti istituti, è certamente comprensibile, ma si è comunque dell’avviso per cui la relativa portata possa essere, almeno in parte, ridimensionata.

Anzitutto, perché – come già anticipato a proposito della petizione – rispetto agli istituti di democrazia diretta, il concetto di effettività piena del rimedio rimane per sua stessa natura “inafferabile”. Infatti, al fine di non sovvertire la gerarchia, chiara nelle indicazioni della Costituente, tra le due dimensioni della democrazia, in ordine a quella diretta sono sì immaginabili soluzioni di rimedio all’odierna situazione di ineffettività, ma comunque pur sempre di tipo sollecitatorio nei confronti delle Camere, e mai impositivo.

Ma anche perché al fine di rendere maggiormente concreta la volontà popolare sottesa alla presentazione di una proposta di legge sono immaginabili anche meccanismi completamente differenti, slegati dallo svolgimento di eventuali *referendum*.

Si pensi, per esempio, a un sistema che, a più ampio raggio, contempra anzitutto un momento antecedente alla stessa presentazione di una proposta legislativa popolare, caratterizzato dal coinvolgimento del corpo elettorale.

In questo senso, potrebbe essere di qualche utilità prevedere una consultazione pubblica da svolgersi su piattaforme *on line* (in linea con l’evoluzione dei mezzi tecnologici che caratterizza l’attuale momento storico, e le cui potenzialità dovrebbero essere sfruttate rispetto all’art. 71 Cost. ben al di là della possibilità della raccolta telematica delle sottoscrizioni necessarie alla

[Osservatorio costituzionale](#), n. 6/2021, «È bastata l’approvazione di un emendamento al disegno di legge di conversione del decreto- legge su semplificazioni e Pnrr (decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, conv., con modif., nella legge 29 luglio 2021, n. 108) per riassegnare agli istituti di democrazia diretta del nostro ordinamento costituzionale una centralità che mancava loro da tempo. Fino a ieri, le cinquecentomila firme necessarie a proporre un *referendum* abrogativo (art. 75, comma 1, Cost.) o costituzionale (art. 138, comma 2, Cost.) e le cinquantamila firme con cui sostenere una legge d’iniziativa popolare (art. 71, comma 2, Cost.) andavano raccolte fisicamente, con i banchetti distribuiti sul territorio e i militanti per le strade, discutendo con gli elettori per convincerli a fermarsi e ad apporre la loro sottoscrizione. Oggi, tutto ciò è già un ricordo. Grazie alla nuova normativa, infatti, è oramai sufficiente attivare l’apposita piattaforma pubblica o aprire un sito Internet e – così recita la norma (art. 1, comma 344, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, come modificato dall’art. 38-quater, comma 1, lett. c, della legge 29 luglio 2021, n. 108) – raccogliere le firme «mediante documento informatico, sottoscritto con firma elettronica qualificata», senza necessità di successiva autenticazione. A partire dal 1° gennaio 2022 (art. 1, comma 343, della legge 30 dicembre 2020, n. 178), la piattaforma pubblica a ciò dedicata consentirà di procedere senza doversi assumere alcun onere, mentre, attualmente, il suo utilizzo è a pagamento per i promotori e l’impiego di siti ad hoc, anche possibile, è economicamente oneroso anche per i sottoscrittori».

In generale, sui riflessi di tale novità su iniziativa legislativa popolare e *referendum* abrogativo, cfr. G. DONATO, *Gli strumenti di democrazia partecipativa alla prova del digital switchover*, in [DPCE online](#), n. 2/2021, 1529 ss.

¹¹⁴ Così, N. RODEAN, *La metamorfosi dell’iniziativa popolare: dalla Costituente alle attuali vicende costituzionali*, cit., 15, mediante richiamo a D. BEZZI, *Iniziativa legislativa popolare e forma di governo parlamentare*, cit., 43.

presentazione della proposta, pur recentemente introdotta¹¹⁵). A tale fase, propedeutica all'esercizio del potere in esame, dovrebbe pensarsi con la finalità, all'esito della consultazione, di enunciare ragioni apprezzabili a sostegno dell'iniziativa da intraprendere, al fine conseguente di direzionare il dibattito parlamentare e, quindi, per il tramite di esso, l'intervento del legislatore.

Sempre a fini di maggior tangibilità del potere di cui si parla, si potrebbe, anzi, configurare un duplice momento preliminare.

Infatti, in aggiunta a quanto sopra, una volta redatto il progetto di legge popolare¹¹⁶, se ne potrebbe subordinare l'effettiva presentazione alle Camere all'esito positivo del controllo effettuato da parte di un apposito organo (che potrebbe essere costituito *ad hoc*, o che, meglio ancora, potrebbe essere individuato nella Corte costituzionale), cui competerebbe un vaglio di ammissibilità del testo, da condursi avendo come parametro di riferimento i diritti inviolabili dell'uomo e i principi fondamentali sanciti in Costituzione. Tale delibazione, comunque – per ovvie ragioni – non preclusiva nei confronti di un successivo controllo di costituzionalità sull'atto legislativo eventualmente approvato, ove attivata e utilizzata a mò di filtro, potrebbe avere lo scopo di verificare che, a monte, il testo proposto al Parlamento non si ponga in contrasto con i più basilari dettami costituzionali.

Ovviamente, per rendere quanto più effettivo l'esercizio del potere in parola, a prescindere da tutto, sarebbe pur sempre necessario prevedere l'istituzione di un obbligo per i rami del Parlamento di pervenire a una deliberazione sulle proposte di derivazione popolare, con la connessa introduzione di scansioni temporali certe e ragionevoli per lo svolgimento del relativo *iter*. Al diritto dei cittadini di presentare proposte legislative dovrebbe, infatti, comunque, corrispondere il dovere delle Camere di esaminarle e pronunciarsi.

Quale rimedio prevedere, però – ed è questo il punto – in caso di inerzia del Parlamento?

È solo in relazione a tale ipotesi che si può realmente ragionare, non essendo possibile configurare soluzioni rimediali per il caso di non approvazione da parte delle Camere della proposta popolare.

Per le stesse ragioni già esposte in ordine al diritto di petizione, infatti, a chi scrive non appare possibile introdurre rimedi atti a forzare la mano al Parlamento rispetto all'approvazione di una certa proposta, posto che quella diretta, per quanto di rilievo, non può divenire la dimensione dominante della rappresentanza. A meno, si intende, di non voler andare contro le intenzioni dei padri costituenti.

Ebbene, nella specifica ipotesi in esame (di mancato rispetto, cioè, dei termini perentori), in alternativa alla celebrazione di un *referendum*, una più elevata effettività del potere esercitato dal popolo potrebbe essere garantita mediante ulteriori, distinte, soluzioni.

A tutta prima, si potrebbe pensare, ad esempio, a quella davvero estrema, che contempra uno stravagante meccanismo di approvazione legislativa *per silentium*, con la previsione, cioè, della tacita approvazione della proposta di legge presentata dal corpo elettorale (purché già vidimata dall'organo di controllo cui sopra si accennava), e conseguente attribuzione, quindi, all'inattività del Parlamento di una valenza significativa (proprio alla luce della garanzia della accertata conformità costituzionale della proposta popolare). Simile soluzione, al fine di non esautorare il ruolo delle Camere, ancorché colpevolmente inerti, dovrebbe comunque contemplare anche un meccanismo di "recupero" dell'esercizio delle relative funzioni, che potrebbe essere integrato dalla concessione di un termine al Parlamento entro il quale approntare una disciplina legislativa alternativa a quella proposta dal corpo elettorale (o quantomeno, avviare il relativo *iter*). Tale termine potrebbe farsi corrispondere a quello di *vacatio legis* del testo popolare implicitamente approvato ed essere

¹¹⁵ Cfr. quanto già evidenziato *supra*, alla nota 108.

¹¹⁶ Quando si allude alla redazione del progetto di legge di origine popolare, il riferimento è alla disciplina attualmente vigente, che prevede la necessità di una redazione in articoli, previa sottoscrizione da parte di una quota rilevante dei componenti il corpo elettorale.

configurato in modo tale, se attivato, da determinare la sospensione dell'*iter* di relativa entrata in vigore¹¹⁷.

È di tutta evidenza, però, che un simile scenario, se da un lato, rafforzerebbe di certo la partecipazione popolare alla vita politica del paese, dall'altro, avrebbe, però, l'effetto di stravolgere il sistema di democrazia rappresentativa prescelto dai costituenti, deviandolo in senso "plebiscitario". Da qui, dunque, il carattere di stravaganza a esso precedentemente riferito, e la fattiva non praticabilità di un'opzione di tal genere.

All'inerzia del Parlamento, potrebbe, allora, più semplicemente e opportunamente avviarsi in altro modo, prevedendo, ad esempio, a termini di scrutinio decorsi, l'istituzione di un Comitato composto dai rappresentanti dei firmatari della proposta popolare e dai membri della Commissione parlamentare competente per materia (di uno, o dell'altro ramo del Parlamento, a seconda di dove la proposta stessa sia stata presentata), con lo scopo di procedere alla discussione sulle linee generali del testo di legge, e integrare, dunque, l'atto di impulso dell'*iter legis* (sulla cui conclusione, in senso positivo o negativo rispetto alla volontà del corpo elettorale, comunque, l'ultima parola non potrebbe che essere rimessa alle Camere). In un sistema di tal fatta, il Parlamento potrebbe quindi, al più, "temporeggiare" fino alla scadenza dei termini fissati per l'esame delle proposte di legge di origine popolare, ma non oltre, soggiacendo, a quel punto, all'avvio forzoso del procedimento legislativo.

Si è dell'avviso per cui un simile impianto (maggiormente auspicabile rispetto al primo) per come appena teorizzato, e per quanto ovviamente non garantista in ordine all'approvazione finale della proposta di legge¹¹⁸, potrebbe comunque consentire non solo di rafforzare la partecipazione popolare alla gestione della *res publica*, ma anche di svolgere una altrettanto rilevante funzione di pungolo e stimolo all'attività del Parlamento rispetto alle esigenze della collettività, quali rappresentate nelle proposte da presentare alle Camere, affinché possano essere adeguatamente considerate nell'ambito dei lavori parlamentari.

Come si vede, dunque, sono molteplici le soluzioni riformatrici astrattamente praticabili al fine di avvicinare l'istituto alla soglia dell'effettività, e altrettanto evidenti sono anche le potenzialità, anche *ex se* considerato, del potere di iniziativa legislativa popolare.

È forse giunto il momento, indipendentemente dall'alternativa prescelta, di consentirne finalmente la massima espressione.

5. Il referendum abrogativo

Il riferimento alle fallite proposte di riforma dell'art. 71 Cost. che – come visto – prevedevano la celebrazione di un *referendum* di tipo consultivo, offre, infine, lo spunto per passare a trattare del principale strumento di democrazia diretta, rappresentato dal *referendum* abrogativo¹¹⁹.

Nonostante rappresenti una novità dell'ordinamento repubblicano¹²⁰, il suo carattere centrale¹²¹ tra gli istituti di diretto coinvolgimento del corpo elettorale può agevolmente evincersi dai lavori

¹¹⁷ Per ovvie ragioni, però, pur pari a quello di *vacatio legis*, non potrebbe certo farsi corrispondere a quello ordinario di quindici giorni, ma dovrebbe essere più lungo, attestandosi, quantomeno, in sei mesi, se non in un anno, o più.

¹¹⁸ Sul punto, si fa notare come, in realtà, neppure la previsione dello svolgimento di un *referendum* consultivo – prefigurato dalle proposte cui ci si riferiva in precedenza – garantisca il risultato in questione, ben potendo il corpo elettorale comunque esprimersi contro l'approvazione della proposta di legge (perché – ipotesi possibile – non condivisa dalla maggioranza), ovvero, a monte, potendosi pur sempre verificare il caso – laddove contemplato – di mancato raggiungimento del quorum strutturale di validità della consultazione.

¹¹⁹ Per quanto, tuttavia, come già messo in evidenza alla nota 3, M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., ne abbia contestato la riconduzione in questione, ritenendo che sia più corretto, in proposito, parlare di istituto di democrazia partecipativa, *sub specie* di tipo rappresentativo-referendario. In ogni caso, per una completa e recente ricostruzione del ruolo svolto dal *referendum* abrogativo nel corso della storia repubblicana, cfr. A. BARBERA - A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2022.

dell'Assemblea costituente, ove di esso – a differenza di quanto accaduto per petizione e iniziativa legislativa popolare – si parlò e discusse animosamente¹²².

Particolarmente d'interesse, nella prospettiva di prevederne l'esplicazione nel nuovo ordinamento istituzionale, le parole dell'On. Mortati, che, nel difendere l'utilità dell'istituto, ebbe cura di evidenziare: «Si è osservato – ed è una vecchia accusa – che il *referendum* rompe l'unità dell'azione governativa, crea una frattura, una discontinuità, introduce degli elementi che potrebbero non armonizzare con la politica generale del Governo. ... Vi sarebbe, quindi, la constatazione di questo fenomeno della mancata saldatura tra popolo e rappresentanza parlamentare, e della disarmonia conseguente nello svolgimento di una data politica da parte degli organi costituzionali.

Ma io ritengo che è proprio la constatazione di questo fenomeno che giustifica l'istituto del *referendum*. È però ovvio che questo deve essere considerato diversamente, a seconda che si attua in un sistema parlamentare puro o in un sistema parlamentare che, in virtù dell'istituto dello scioglimento della Camera, si richiama ad elementi di democrazia diretta, perché lo scioglimento importa il deferimento all'arbitrato popolare di determinate controversie o questioni costituzionali. Il *referendum* è precisamente sulla stessa linea, risponde alle stesse esigenze e tende alla stessa finalità dello scioglimento: e quindi un regime che ammette questo, non può considerare ad esso ripugnante il *referendum*, che invece in certo modo lo completa»¹²³.

Le motivazioni sottese alla sua introduzione nell'attuale art. 75 Cost. devono, dunque, principalmente ricercarsi nella funzione di dare evidenza di quella che viene definita «la mancata saldatura tra popolo e rappresentanza parlamentare» e, conseguentemente, di superare i limiti della democrazia rappresentativa, mettendo il popolo, laddove chiamato a esprimersi, in condizioni di esercitare a pieno quella sovranità che gli appartiene, ai sensi dell'art. 1 Cost.

Il *referendum* avrebbe, pertanto, dovuto consentire l'interlocuzione serena tra democrazia diretta e rappresentativa. Così, però, non è stato (o quantomeno, non è stato sempre).

¹²⁰ Analogamente a quanto già evidenziato in relazione all'iniziativa legislativa popolare, anche il *referendum*, va rimarcato, non era previsto dallo Statuto Albertino. Al riguardo, P.V. ULERI, *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Bologna, 2003, 52, rammenta come l'unica forma di *referendum* contemplata nell'ordinamento statutario fosse quella prevista dall'art. 13 della l. n. 103/1903 per la ratifica delle decisioni dei Consigli comunali relative all'attivazione di servizi pubblici municipalizzati.

¹²¹ Come ricorda M. VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, cit., 497, proprio il *referendum* abrogativo è tradizionalmente considerato come il più importante istituto di democrazia praticato negli Stati moderni e in quelli contemporanei.

¹²² Per una panoramica esaustiva di quanto verificatosi in Assemblea costituente in ordine all'istituto del *referendum*, per tutti, cfr. F. PIZZOLATO - V. SATTA, *Art. 75*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, Torino, 2006, 1461, ove viene menzionato il «progetto di Costantino Mortati. Egli propose ben quattro tipi di *referendum*. Di questi, due dovevano essere di iniziativa governativa: uno volto a sospendere una legge che fosse stata approvata dal Parlamento e dunque da attivare nel caso di conflitto tra Governo e Parlamento; ed uno per consentire al popolo di decidere su di un progetto di legge che fosse stato bocciato dal Parlamento («i casi previsti per l'iniziativa del Governo sono due: per sospendere una legge approvata dalle Camere e viceversa per dar corso ad un disegno di legge respinto dal Parlamento»). Gli altri due *referendum* del progetto Mortati erano invece promossi direttamente dal corpo elettorale: «da una parte, iniziativa popolare che tende ad arrestare un procedimento legislativo già esaurito o ad abrogare una legge già entrata in vigore; dall'altra, iniziativa che tende ad introdurre nell'apparato legislativo modificazioni, che non siano state promosse dal Parlamento». Quest'ultima variante, che ricordava l'istituto dell'iniziativa popolare in uso negli Stati Uniti, veniva però adattata al modello stalistico italiano, in quanto si prevedeva la necessità dell'approvazione parlamentare. A ben vedere pertanto le fattispecie di *referendum* di iniziativa popolare risultavano essere tre: una per «arrestare» un procedimento legislativo; una per abrogare disposizioni già in vigore ed una, infine, per introdurre nuove disposizioni di iniziativa popolare».

Viene, inoltre ricordato che «La Commissione dei 75 aveva approvato tre tipi di *referendum*: quello abrogativo, quello risolutivo del conflitto tra Camere e quello sospensivo ... In Assemblea plenaria, come è noto, ottenne approvazione solo il *referendum* abrogativo, tolto il limite di vigenza dei due anni ed abbassato a 5 il numero dei Consigli regionali richiedenti».

¹²³ Quello riportato è un estratto del discorso tenuto dall'On. Mortati nel corso della seduta del 18 settembre 1947, in *Atti dell'Assemblea costituente*, VII, in part. 313.

La storia dell'istituto referendario è davvero peculiare¹²⁴. Come è stato evidenziato, infatti, pur non mancando di produrre un qualche effetto positivo¹²⁵, nel suo impiego il *referendum* abrogativo, più che avvalorare l'idea della convergenza del sottomodello rappresentativo-referendario vagheggiato dai Costituenti con quello della rappresentanza pura, ha finito, al contrario, per accreditare l'idea competitiva delle due democrazie (diretta e rappresentativa)¹²⁶.

E ciò, sembra, per un concomitante ordine di ragioni, tra cui occorre operare un necessario distinguo anche da un punto di vista diacronico.

Esse, almeno fino al 1970, anno di entrata in vigore della l. n. 352/1970¹²⁷, vanno sicuramente ricercate nell'inerzia del legislatore ordinario: la mancata tempestiva attuazione dell'art. 75 Cost. ha finito, infatti, per depotenziare notevolmente l'importante affermazione di principio contenuta all'art. 1, per cui la sovranità «appartiene» al popolo, e quindi per produrre gli stessi effetti anche sul *referendum* abrogativo. Il principio in questione, infatti, è rimasto per lungo tempo «assorbito» nella sola democrazia della rappresentanza, la quale, dunque, in quel frangente temporale, si è mostrata come la dimensione unica della democrazia, emarginando completamente quella diretta e, con essa, i relativi istituti.

È evidente la tensione che caratterizza il periodo storico in parola, in quanto la condotta omissiva del legislatore ha finito per imprigionare la volontà partecipativa del corpo elettorale¹²⁸.

Il periodo di «prigonia», peraltro, sarebbe proseguito anche oltre se non fosse stato per gli interessi propri del circuito politico. Se non fosse stato, in particolare, per le mire del partito di maggioranza relativa del momento, il quale, al fine di contrastare la legge sullo scioglimento del matrimonio, impossibilitato a farlo in Parlamento per mancanza dei numeri necessari, optò per la soluzione di compromesso di far sì approvare la normativa sul *referendum*, ma al preciso scopo di farlo indire, per la prima volta, proprio sulla legge sul divorzio, per ottenerne l'abrogazione¹²⁹.

¹²⁴ Sul punto, per i rimandi storici sull'istituto in questione, cfr. A. CHIMENTI, *Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Roma-Bari, 1999.

¹²⁵ Li mettono in evidenza A. BARBERA - A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., in part. 246-248, secondo cui lo strumento referendario ha svolto un ruolo assai positivo nella dialettica della democrazia pluralista, in quanto ha contribuito a mettere in moto significativi processi di trasformazione sociale e politica, non solamente quando ha aperto la strada a fondamentali diritti civili e sociali (si pensi all'aborto, o al divorzio), ma anche quando ha chiamato il corpo elettorale a pronunciarsi su questioni istituzionali di essenziale importanza per il funzionamento delle strutture democratiche. Ad avviso degli A., inoltre, il *referendum* ha, altresì, svolto l'essenziale funzione di rimodellare il sistema politico tradizionale (quello che era risultato all'esito dei lavori della Consulta, e che aveva il proprio fulcro nel sistema dei partiti), consentendo il passaggio verso un modello politico bipolare e anticonsociativo, nonché quella di rappresentare il mezzo mediante il quale movimenti o altre organizzazioni emergenti dal contesto sociale hanno potuto manifestarsi per sciogliere nodi irrisolti o proporre alla classe politica nuovi temi di discussione.

¹²⁶ È di questa idea P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della c.d. democrazia diretta*, cit., 4, il quale, più nel dettaglio, è dell'avviso per cui «la storia del *referendum* abrogativo in Italia possa genericamente definirsi con la formula sintetica dell'innesto mancato, che sta ad indicare il tendenziale fallimento della prospettiva sinergica (ed irenica) di funzionalizzazione dello stesso alla crescita della capacità di risposta del sistema rappresentativo e l'affermazione di un prevalente connotato antagonista e non cooperativo del *referendum*».

¹²⁷ Si tratta della «legge [che] determina le modalità di attuazione del referendum» di cui parla il comma 5 dell'art. 75 Cost.

¹²⁸ La condotta del legislatore si spiega alla luce della diffidenza mostrata dai partiti politici nei confronti dell'istituto, del timore, cioè, che l'attivazione dello strumento del *referendum* avrebbe potuto intaccare la centralità, loro e del Parlamento.

¹²⁹ Il riferimento è alla Democrazia Cristiana e al *referendum* abrogativo svoltosi il 12 e 13 maggio 1974, che si proponeva di abrogare la legge istitutiva del divorzio (ossia, la legge n. 898/1970, recante «Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio») entrata in vigore nel dicembre del 1970. Nella tornata referendaria in questione, furono 33.023.179 gli elettori che si recarono alle urne. Di questi, 19.138.300 (ossia, il 59,26%) votarono contro l'abrogazione della legge, mentre i voti favorevoli furono «solo» 13.157.558 (pari al 40,74%).

In generale, per una più ampia ricostruzione della vicenda inerente al descritto compromesso che portò all'approvazione della l. n. 352/1970, cfr. A. CHIMENTI, *Storia dei referendum, Dal divorzio alle consultazioni elettorali*, Bari, 1990, 20 ss., nonché, più di recente, A. BARBERA - A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., in part. 19 ss., i quali intravedono proprio nei nodi lasciati scoperti dalla legge sul *referendum* dall'«urgenza di provvedere all'«emergenza» del divorzio» la principale causa giustificativa di gran parte degli ostacoli posti alle diverse richieste referendarie che si sono succedute a partire dal 1970 (*ivi*, 241).

Terminato il periodo di segregazione, ha poi avuto inizio la stagione degli abusi perpetrati dalla dinamica politico-partitica.

Ben presto, infatti, il *referendum* abrogativo è divenuto il principale strumento di lotta politica, utilizzato da un partito, quello radicale, che, pur sedendo in Parlamento, lo ha piegato a mezzo di contrasto dell'*establishment* dei diversi periodi storici¹³⁰. Si consideri, infatti, che dal 1974 al 2005, il partito radicale e gli altri movimenti e associazioni legati ai radicali italiani hanno promosso ben centodieci *referendum*, quarantasette dei quali (sui settantadue fino a oggi svoltisi in Italia) sono stati effettivamente votati¹³¹.

Questa pratica, definita dei *referendum* “a grappolo”¹³², ossia di *referendum* proposti non solo in numero significativo (in disarmonia con la natura eccezionale del rimedio), ma anche su temi eterogenei, e non sempre di primaria importanza¹³³, ha finito, di fatto, per svilire l'essenza dell'istituto.

Ma le conseguenze dell'abusivo utilizzo fattone nella prassi non si sono limitate a ciò.

A tale impiego, infatti, a tutela della democrazia rappresentativa, è seguita la reazione del giudice costituzionale che, con la storica [sentenza n. 16 del 1978](#), ai fini dell'ammissibilità delle richieste referendarie, è venuto a delineare una serie di limiti ulteriori a quelli espressamente previsti al capoverso dell'art. 75¹³⁴.

Tale intervento ha inciso notevolmente sul *referendum*.

Se da un lato, infatti, l'istituto si è visto costretto a utilizzi non propriamente consoni, dall'altro, e per effetto di essi (quale elemento di novità indotto dal primo) si è ritrovato pure sottoposto a rilevanti limiti di ammissibilità, i quali, impedendone in molti casi la celebrazione, hanno contribuito seppur involontariamente a ostacolare la piena esplicazione della sua funzione propria.

Non si cada comunque nell'equivoco di credere che la storia del *referendum* abrogativa sia stata condizionata da un solo partito. È, infatti, al circuito partitico in generale che, almeno dal 1970 in poi, si deve imputare l'insuccesso dell'istituto¹³⁵.

¹³⁰ Sull'impiego dello strumento referendario da parte del partito radicale, si vedano, per maggiori approfondimenti, A. PANEBIANCO - M. TEODORI, *Referendum e conflitto politico*, in AA.VV., *Referendum, ordine pubblico, costituzione. Rispondono i giuristi*, Atti del primo convegno giuridico organizzato dal gruppo parlamentare radicale, svoltosi a Firenze l'8-9 ottobre 1977, Milano, 1978, 167, nonché M. PANNELLA, *Il referendum per l'attuazione della Costituzione*, n AA.VV., *Referendum, ordine pubblico, costituzione. Rispondono i giuristi*, Atti del primo convegno giuridico organizzato dal gruppo parlamentare radicale, svoltosi a Firenze l'8-9 ottobre 1977, Milano, 1978, 174.

¹³¹ Nel dettaglio, i *referendum* promossi dai radicali ed effettivamente celebrati sono quelli del 11 e 12 giugno 1978, del 17 e 18 maggio 1981, dell'8 e 9 novembre 1987, del 3 e 4 giugno 1990, del 18 e 19 aprile 1993, dell'11 giugno 1995, del 15 giugno 1997, del 21 maggio 2000, e, infine, del 12 e 13 giugno 2005.

¹³² Così, proprio in relazione all'esperienza dei radicali, li definisce sempre P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della c.d. democrazia diretta*, cit., 4.

¹³³ Come riferiscono A. BARBERA - A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 9, i cittadini italiani sono stati chiamati a pronunciarsi direttamente sulle più disparate questioni, «alcune di grande rilevanza, altre al limite del futile». Tanto per comprendere, infatti, si è passati dai *referendum* inerenti alle grandi battaglie sui diritti fondamentali (il riferimento non può che essere al *referendum* sul divorzio del 1974, o a quello sull'aborto del 1981) a *referendum*, potremmo dire, di minore *appeal* e importanza pratica (come quelli, tanto per fare un esempio, relativi all'abolizione dei poteri speciali riservati al Ministero del tesoro nelle aziende privatizzate, del 1997, o all'obbligo per i proprietari terrieri di dar passaggio alle condutture elettriche sui loro terreni, del 2003).

¹³⁴ Li rammenta, tra gli altri, G. AZZARITI, *Il “modello” della sentenza n. 16 del 1978 e il carattere abrogativo del referendum: un ritorno al futuro?* in [Costituzionalismo.it](#), n. 2/2005, ricordando come con tale pronuncia la Corte abbia individuato quattro criteri, ritenendo inammissibili: i) le richieste relative agli atti legislativi dotati di una forza passiva peculiare, ii) quelle aventi per oggetto disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato, iii) quelle concernenti disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75 cit. che la preclusione debba ritenersi sottintesa (i c.d. limiti impliciti), iii) e, infine, quelle formulate in modo da contenere una pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria (il c.d. limite d'ordine ontologico).

¹³⁵ Secondo M. VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, cit., 509, sono anche altre le cause della trasformazione dell'istituto. L'A. riferisce, infatti, che «Nella prassi successiva alla legge di attuazione 25-5-1970, n. 352, il *referendum* abrogativo ha acquisito un ruolo e un'importanza che va bene al di là delle intenzioni originarie del costituente. Ciò è derivato in gran parte dalla imprevedibilità di tale istituto, determinata da varie ragioni:

In questo senso, a dimostrazione dell'assunto – e solo per citare un esempio¹³⁶ – basti pensare alla «prassi dell'*evirazione referendaria*, seguita dalle forze politiche avverse all'iniziativa di abrogazione popolare e che si sostanzia nel suo disinnesco perseguito attraverso l'invito a non recarsi alle urne, in modo da far saldare il dissenso all'abrogazione alla quota di fisiologica (e crescente) astensione che connota le consultazioni popolari [che] ... ha non poco contribuito al fallimento di buona parte dei *referendum* abrogativi passati indenni al vaglio di ammissibilità della Corte costituzionale»¹³⁷. Si tratta di una pratica, di esaltazione del valore politico dell'astensionismo¹³⁸, che, generalmente incentivata dalle forze politiche favorevoli alla legge sottoposta a scrutinio popolare, oltre a dar luogo allo snaturamento della logica sottesa a ogni richiesta referendaria¹³⁹, ha pure condotto all'insuccesso di ben trenta degli ultimi trantaquattro *referendum* abrogativi che sono stati celebrati¹⁴⁰.

Si tratta di un numero davvero significativo¹⁴¹, che nella sostanza ha sicuramente concorso a determinare la supremazia di quel «governo d'Assemblea» che, nelle parole dell'On. Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione, avrebbe dovuto essere contrastato proprio dal *referendum* abrogativo, sempreché, evidentemente, se ne fosse fatto un «uso equilibrato»¹⁴².

Dell'equilibrio in parola però – e lo si è visto – non si scorge traccia nella prassi sin qui seguita.

Proprio a tal riguardo, è d'interesse far rilevare come nel quadro attuale un'iniziativa referendaria possa avere effettive *chances* di superare i molteplici ostacoli che si frappongono alla

l'eccezionalità del *referendum* abrogativo rispetto all'esperienza di altri ordinamenti; il suo carattere residuale e casuale; l'elusione della questione del rapporto tra di esso e la forma di governo». A. BARBERA - A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 248, sono dell'avviso per cui l'impiego dei *referendum* ha rappresentato «l'effetto non la causa della crisi del sistema dei partiti».

¹³⁶ Ma ve ne sarebbero anche altri. Tra tutti, il più rilevante sembra essere quello della violazione del c.d. vincolo referendario (ossia, del divieto di reintrodurre la normativa abrogata per volontà popolare) in cui il legislatore rappresentativo è più volte incorso. Lo ricorda, tra gli altri, E. DE MARCO, *Il referendum uno strumento ormai «spuntato»?* in AA.VV., *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, vol. III, Torino, 2011, in part. 1078-1079.

¹³⁷ L'espressione, particolarmente efficace per descrivere il fenomeno in questione, riferito alla generalità delle forze politiche, è di P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della c.d. democrazia diretta*, cit., in part. 9/10.

¹³⁸ Sul valore politico dell'astensione cfr. M. RUOTOLO, *Referendum in materia elettorale e unitarietà della volontà popolare*, in a cura di F. Modugno - G. Zagrebelsky, *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, Torino, 2001, 245 ss., secondo cui l'astensione può essere collegata o alla mancanza di interesse alla consultazione o alla volontà di contribuire al mancato raggiungimento del quorum elettorale. È paradossale, fanno rilevare A. BARBERA - A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 244, che l'utilizzo politico dell'astensionismo con riguardo al *referendum* sia stato incoraggiato proprio dal leader referendario per eccellenza, Marco Pannella, in occasione del *referendum* sulla scala mobile del 1985.

¹³⁹ Cfr. A. BARBERA - A. MORRONE, *op. ult. cit.*, in part. 244. L'appello all'astensione, infatti, non ha solo alterato le regole della partecipazione democratica, scambiando il diritto di decidere a favore o contro una certa proposta con l'assenza di qualsiasi determinazione soggettiva, ma ha anche determinato lo snaturamento di cui si è detto, perché la richiesta referendaria «nell'ammettere solo l'opzione tra un Sì e un No, certamente esclude che si possa scambiare – come pure da parte di taluno è stato fatto – il No alla domanda referendaria con la posizione di chi si astiene dall'assumere qualsiasi decisione in merito».

¹⁴⁰ Il riferimento è a tutti i *referendum* abrogativi svoltisi a partire dal 15 giugno 1997 a oggi, con l'unica eccezione dei quattro tenutisi il 12 e 13 giugno 2011, gli unici – come detto – rispetto ai quali è stata raggiunta la soglia del quorum strutturale del 50% + 1 degli aventi diritto al voto.

¹⁴¹ Al riguardo, proprio rispetto a questi dati, E. DE MARCO, *Democrazia in trasformazione: i nuovi orizzonti della democrazia diretta*, in federalismi.it, n. 1/2017, in part. 8, parla di «brusca inversione di tendenza» verificatasi dal 1997 in poi, di cui individua le cause nel grado di scarsa «attrattività» dei quesiti referendari proposti, dell'abuso del ricorso allo strumento referendario, nella scarsa chiarezza e/o nell'eccessiva tecnicità dei quesiti e, infine, soprattutto, nelle tattiche di astensionismo partitico, nonché nella diffusione tra gli elettori del senso di inutilità del responso popolare a fronte di casi di reintroduzione da parte del legislatore di normative analoghe a quelle abrogate.

¹⁴² Questo l'estratto del discorso dell'On. Ruini, pronunciato nella seduta del 12 marzo 1947 in sede di discussione generale del progetto di Costituzione, in *Atti dell'Assemblea costituente*, III, 2010 ss.m in part. 2021: «Vi è nel *referendum* un filone della nostra Costituzione, un lato nuovo, che attinge alle fonti della sovranità popolare; e che contrasta con le sue stesse armi alla tesi dell'unico governo d'Assemblea. La novità non è certo pericolosa, nell'uso equilibrato che ne fa il progetto».

sua celebrazione¹⁴³ solamente quando (e in quanto) si configuri come il frutto di un “percorso” preciso e non di un impiego strumentale, in senso oppositivo alla rappresentanza politica e al legislatore rappresentativo. Quando, cioè, detto in altre parole, mediante l’attivazione dell’*iter* referendario, la democrazia diretta intenda davvero dialogare in senso costruttivo con quella rappresentativa, in forma ovviamente abrogativa, allo scopo di stimolare un intervento legislativo che sia in grado di cogliere l’esito referendario.

Un percorso di tal fatta, tanto per fare un esempio, ha caratterizzato, non a caso, i *referendum* svoltisi il 12 e 13 giugno 2011, ossia gli unici quattro – si è detto – di tutti quelli celebratisi dal 1997 in poi (ben trentaquattro), che sono riusciti a raggiungere il quorum strutturale del 50% più uno degli aventi diritto al voto. Allora, infatti, presero parte al voto oltre ventisette milioni di cittadini¹⁴⁴. Si tratta di un numero importante e degno di considerazione, sia di per sé, e sia se si tiene presente che il corpo elettorale era stato chiamato in quell’occasione a esprimersi su questioni connotate da evidenti profili di tecnicismo¹⁴⁵, ma che può, tuttavia, giustificarsi e comprendersi proprio alla luce dell’importante retroterra di partecipazione che ne aveva connotato l’indizione.

In quel caso, infatti, la consultazione popolare referendaria, in relazione a uno dei quesiti, era stata preceduta dalla presentazione di una proposta di legge popolare, particolarmente partecipata¹⁴⁶. Proprio a conferma del fatto che, quando la partecipazione popolare – come detto – viene debitamente a esplicarsi, la sovranità popolare si svincola dalle maglie della democrazia rappresentativa, manifestandosi in altre legittime forme.

Purtroppo, non sempre (*rectius*, quasi mai) è così. Per cui, e nonostante abbia già iniziato a giovare degli sviluppi della tecnologia digitale¹⁴⁷, anche rispetto al *referendum* abrogativo ci si

¹⁴³ Si fa riferimento, oltre ai già citati limiti espliciti dell’art. 75 Cost., e a quelli impliciti da essi desunti dalla Corte costituzionale, anche agli elementi ulteriori della raccolta delle firme (ancorché oggi agevolata dalla previsione, contenuta nel già citato decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, di raccolta «mediante documento informatico, sottoscritto con firma elettronica qualificata», senza necessità di successiva autenticazione), del giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale e, infine, del raggiungimento del quorum strutturale, obiettivo che, tanto più alla luce del dato fattosi registrare nel corso delle ultime tornate elettorali, dimostrate di una partecipazione del corpo elettorale alla vita politica del paese ai minimi termini, risulta oggi particolarmente complesso.

¹⁴⁴ Nella tornata referendaria di cui si tratta, infatti, il quorum strutturale superava i venticinque milioni di elettori (per la precisione, 25.209.425), e venne raggiunto da tutti e quattro i quesiti, con le seguenti percentuali: 54,81% (per il primo quesito), 54,82% (per il secondo), 54,79% (per il terzo) e 54,78% (per il quarto).

¹⁴⁵ Il primo quesito riguardava, infatti, l’abrogazione della norma (l’art. 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, conv., con modif., nella legge 6 agosto 2008, n. 133) che consentiva di affidare la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica solo a soggetti privati scelti a seguito di gara a evidenza pubblica o a società di diritto pubblico con partecipazione azionaria di privati, consentendo la gestione *in house* solo al ricorrere di situazioni del tutto eccezionali, che non permettevano un efficace e utile ricorso al mercato; il secondo aveva, invece, a oggetto l’abrogazione parziale della norma che stabiliva la determinazione della tariffa per l’erogazione dell’acqua, nella parte in cui prevedeva che tale importo includesse anche la remunerazione del capitale investito dal gestore (dunque, nel dettaglio, dell’art. 154, comma 1, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, limitatamente alla seguente parte: «dell’adeguatezza della remunerazione del capitale investito»); il terzo concerneva poi l’abrogazione delle norme (quelle contenute nell’art. 5, commi 1 e 8, del decreto-legge 31 marzo 2011 n. 34, conv. con modif., nella legge 26 maggio 2011, n.75) che consentivano, sia pure all’esito di ulteriori evidenze scientifiche sui profili relativi alla sicurezza nucleare e tenendo conto dello sviluppo tecnologico in tale settore, di adottare una strategia energetica nazionale che non escludesse espressamente la produzione nel territorio nazionale di energia elettrica nucleare; il quarto, infine, riguardava l’abrogazione della disciplina differenziata del legittimo impedimento a comparire in udienza, applicabile ai soli titolari di cariche governative, di cui all’art. 1, commi 1, 2, 3, 5 e 6, e all’art. 2 della legge 7 aprile 2010, n. 51, quale risultante a seguito della [sentenza n. 23 del 2011 della Corte costituzionale](#).

¹⁴⁶ Il riferimento è, in particolare, al quesito concernente la gestione della risorsa idrica (il secondo), preceduto dall’intervenuta presentazione, nel luglio del 2007, di una proposta di legge di origine popolare intitolata «Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico», sottoscritta da ben 406.626 cittadini appartenenti al corpo elettorale, la quale si proponeva il perseguimento dei seguenti obiettivi: la tutela dell’acqua e della sua qualità, la ripubblicizzazione del servizio idrico integrato e la gestione dello stesso mediante strumenti di democrazia partecipativa.

¹⁴⁷ Il riferimento è alla recente novella legislativa (di cui al già citato decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77) che ha introdotto, come già ricordato, la previsione della digitalizzazione della raccolta delle firme necessarie per attivare l’*iter* referendario.

deve necessariamente porre in una prospettiva riformatrice che possa consentire all'istituto di andare a colmare il vuoto lasciato dai partiti politici nella gestione del rapporto tra rappresentanti e rappresentati.

Rimetterlo in carreggiata non è, però, di certo operazione semplice, né sarebbe comunque possibile rinvenire l'unanimità dei consensi rispetto a eventuali proposte di riforma¹⁴⁸.

Si è, tuttavia, dell'avviso per cui vi siano, a monte, degli interventi necessari, da condividersi in senso assoluto.

Anzitutto, e prima di ogni altra considerazione, urge, infatti, un intervento legislativo di novella della legge n. 352/1970, in senso attualizzante degli approdi della Consulta¹⁴⁹. Sul punto, invero, già autorevole dottrina ha messo in evidenza l'inidoneità della condotta sin qui serbata dal legislatore che, lungi dal provvedere compiutamente con il fine di colmare le lacune del testo normativo, spesso evidenziate in senso critico dalla Corte costituzionale, ha realizzato interventi «alquanto limitati nelle ambizioni e nei contenuti per giunta sovente estemporanei e ispirati a una logica derogatoria e non sistemica»¹⁵⁰. Altrettanto pressante appare poi l'esigenza di diluire quella cortina di fumo che si è venuta a creare in ordine alla stessa esperibilità del rimedio per effetto degli ondivaghi indirizzi che, in punto di ammissibilità delle iniziative referendarie, sono stati nel tempo espressi dal giudice costituzionale¹⁵¹. In questo senso, potrebbe essere idoneo al raggiungimento dello scopo un intervento legislativo di positivizzazione dei criteri del giudizio della Consulta, o, in alternativa, in assenza di tale predeterminazione positiva, di anticipazione del momento di relativo svolgimento (già all'atto, e quindi immediatamente dopo, la raccolta e il deposito di un dato numero di sottoscrizioni, così da incidere subito sulla sorte del quesito referendario, senza attendere l'espletamento del lungo e complesso *iter* prefigurato dalla disciplina vigente)¹⁵².

¹⁴⁸ Come dimostra proprio il caso della raccolta digitale delle firme di cui si è detto nella nota che precede. Si tratta, infatti, di una novità che, pur imposta di fatto dallo sviluppo tecnologico e salutata con favore da molti, non è, però, andata esente dalle critiche di tali altri. In questo senso, si può fare menzione, ad esempio, delle opinioni espresse da F. PALLANTE, *Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento*, cit., 344 ss., secondo cui l'immediata raccolta delle sottoscrizioni consentita dagli strumenti telematici (novità che – l'A. sottolinea – è stata introdotta mediante mera approvazione, peraltro in Commissione, di un emendamento proposto al disegno di legge di conversione del relativo decreto, che, in origine, nulla disponeva al riguardo) finisce per enfiare eccessivamente l'*emotio* della contrapposizione sottesa all'iniziativa referendaria, e spolitizza la partecipazione popolare alle decisioni che interessano la vita collettiva, eliminando il momento del confronto.

¹⁴⁹ In questo senso, ad esempio, P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della c.d. democrazia diretta*, cit., 7, auspica la riforma dell'art. 37, comma 3, nel senso dell'introduzione dell'obbligatorietà della previsione del differimento degli effetti dell'abrogazione popolare in ipotesi di leggi costituzionalmente necessarie, nonché del prolungamento (che l'A. propone fino a un anno) del termine di sospensione di efficacia della stessa.

¹⁵⁰ Così si esprime M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 198. In questo stesso senso, si veda anche M. VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, cit., 510, per cui l'inadeguatezza della legge n. 352/1970, pur se unanimemente sottolineata dalla dottrina, non ha portato all'approvazione di una nuova disciplina complessiva, ma solo di deroghe o modificazioni comunque non decisive.

¹⁵¹ Sul punto, G. AZZARITI, *Il "modello" della sentenza n. 16 del 1978 e il carattere abrogativo del referendum: un ritorno al futuro?* cit., afferma, assumendo come momento iniziale della propria riflessione la già citata [sentenza n. 16 del 1978](#), che «Il tempo intercorso da quella "storica" decisione ha mostrato una giurisprudenza costituzionale sempre più indeterminata ed ondivaga, caratterizzata da un'applicazione di criteri di inammissibilità sempre più sfuggenti. Viene da chiedersi se questa perdita di certezza – o almeno di prevedibilità – possa farsi risalire a quella primigenia sentenza ovvero, all'opposto, se sia stata causata dall'essersi allontanati dalla ratio che proprio quella decisione "pedagogica" aveva cercato di affermare». Nello stesso senso, si esprimono A. BARBERA - A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 243, che parlano del dissolvimento della giurisprudenza costituzionale in materia in una «casistica incoerente, difficilmente prevedibile, e, in ultima analisi, impossibile da controllare» alla luce dell'insuccesso del giudice costituzionale nel tentativo di orientare univocamente il controllo di ammissibilità.

Sulla specifica questione, per approfondimenti, si veda P. CARNEVALE, *Il «referendum» abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Padova, 1992, nonché a: G.M. SALERNO, *Il referendum*, Padova, 1993; A. MANGIA, *Referendum*, Padova, 1999; A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010.

¹⁵² La proposta di anticipazione del momento di svolgimento del giudizio di ammissibilità è avanzata da A. BARBERA - A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 244, che alla relativa attuazione ricollegano l'effetto di un'auspicabile attenuazione delle ricadute politico-costituzionali del giudizio di ammissibilità.

Sempre nella medesima prospettiva poi, in un'ottica di più ampio intervento, potrebbe inoltre mettersi mano all'elemento del controllo preventivo, la cui duplicità ha spesso ingenerato problemi di vario genere, anche – come è stato evidenziato – per la scarsa attitudine dell'Ufficio Centrale per il *referendum* a svolgere un controllo che non è solamente di tipo tecnico¹⁵³. In questo senso, si potrebbe pensare all'accentramento presso la Corte costituzionale di ogni forma di controllo.

In passato, in ogni caso, sono state più volte intraprese azioni finalizzate alla riforma dell'istituto, anche mediante intervento diretto sull'art. 75 Cost. In varie occasioni, come costante, è stata avanzata l'idea di intervenire sull'elemento rappresentato dal numero di sottoscrizioni necessarie all'attivazione del procedimento referendario¹⁵⁴, nonché su quello afferente al quorum strutturale¹⁵⁵, le cui proposte di modifica, in taluni casi, sono state finanche combinate con gli interventi sul primo¹⁵⁶.

Alla luce del fallimento di (quasi) tutte le più recenti consultazioni referendarie e nell'ottica di restituirlo alla sua funzione propria, l'esigenza di riforma sottesa a tali interventi è stata particolarmente avvertita nel periodo più recente, e ha finito per prevalere su quelle che erano state, invece, prefigurate precedentemente al consolidamento dell'astensionismo partecipativo¹⁵⁷.

¹⁵³ In questo senso, cfr. A. PIZZORUSSO, *I controlli di ammissibilità del referendum*, in *Quad. Cost.*, n. 2/1985, 273 ss.

¹⁵⁴ Come ricordano F. PIZZOLATO - V. SATTA, *Art. 75*, cit., 1483, in part. nota 196, la c.d. Bicamerale D'Alema (XIII legislatura), ad esempio, propose l'innalzamento delle sottoscrizioni a 800.000.

¹⁵⁵ L'idea è stata, da ultimo, avanzata nel corso della XVIII legislatura, e, più nel dettaglio, nell'ambito della proposta di legge costituzionale presentata dai deputati Ceccanti e altri (Atto Camera n. 727), rubricata «Modifica all'articolo 75 della Costituzione, concernente la determinazione del *quorum* per la validità del *referendum* abrogativo», avente a oggetto la modifica dell'art. 75, comma 4, Cost., nel modo che segue: «La proposta soggetta a *referendum* è approvata se ha partecipato alla votazione una quota degli aventi diritto pari alla maggioranza dei votanti alle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati immediatamente precedenti la data di svolgimento del *referendum* e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi».

In dottrina, si sono espressi a favore di modifiche all'elemento del quorum in questione, A. BARBERA - A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., in part. 244-246, a parere dei quali proprio quello del quorum strutturale rappresenterebbe il “vero problema” da risolvere. Gli A., infatti, dopo aver sottolineato che la scelta dell'Assemblea costituente di richiedere la partecipazione al voto del 50% più uno degli aventi diritto al voto era legata al dato reale di una partecipazione elettorale ordinaria superiore al 90% degli aventi diritto, parlano di sopravvenuto svuotamento di contenuto delle ragioni che giustificavano la scelta dei padri costituenti: «In un sistema in cui l'astensionismo fisiologico si colloca intorno al 20-30%, le possibilità concrete che sia raggiunto il quorum del 50% più uno degli aventi diritto si hanno solo allorché i No decidono di recarsi a votare perché in partenza sicuri di realizzare una netta prevalenza sui Sì. Nell'ipotesi inversa, infatti, coloro che sostengono il No in posizione minoritaria, hanno sperimentato di potere più facilmente “vincere il *referendum*” non andando a votare, unendosi a coloro che intendono comunque astenersi». A fronte del quadro descritto, la proposta che viene avanzata al fine di «mantenere vitale ed efficace lo strumento referendario» si attesta sull'eliminazione e/o, quantomeno, riduzione del quorum, anche in forma flessibile, ancorandone, cioè, la misura alla metà più uno dei cittadini dimostratisi politicamente attivi nel corso delle ultime elezioni politiche.

¹⁵⁶ In questo caso il riferimento è al disegno di legge costituzionale di modifica della seconda parte della Costituzione, che, approvato con modificazioni dalla Camera il 15 marzo del 2015, oltre a introdurre *referendum* popolari propositivi e d'indirizzo, proponeva di intervenire anche sull'art. 75 Cost., prevedendo, in particolare, all'art. 15, la sostituzione del vigente testo con il seguente: «È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente forza 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 gli elettori. La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto o, se avanzata da ottocentomila elettori, la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. La legge determina le modalità di attuazione del referendum». La proposta in questione ancorava, dunque, la soglia del quorum strutturale al numero delle sottoscrizioni raccolte per l'avvio della procedura referendaria, variando la prima in relazione alla seconda.

¹⁵⁷ Ci si può riferire, ad esempio, alla «evidente incongruenza tra la previsione di un quorum di partecipazione (pari alla maggioranza degli aventi diritto) e l'assenza di un qualsiasi quorum relativo alla validità del risultato. Ciò ha prodotto l'abnorme conseguenza che i tre *referendum* dichiarati invalidi nel 1990 per la mancata partecipazione al voto della maggioranza degli elettori abbiano ottenuto un numero di voti favorevoli nettamente superiore a quelli ricevuti dai

In generale, in materia di *referendum* abrogativo, v'è chi ha auspicato la realizzazione di riforme di più ampio raggio, che conducano, a monte, «a ripensare le origini dell'istituto referendario, per superare i limiti “culturali” della scelta fatta dai Costituenti e muovere nella prospettiva di immaginare forme di vera e propria partecipazione/deliberazione popolare valorizzando appieno le matrici democratico-pluralistiche di una simile soluzione»¹⁵⁸.

Chi scrive è dell'avviso per cui, in realtà, per rinvigorire la democrazia diretta nella dimensione del *referendum* basterebbe anche fare meno, ma in un'ottica collaborativa: gli auspicabili interventi legislativi di cui si è detto, infatti, uniti a un utilizzo maggiormente morigerato del *referendum* (in linea con la sua natura eccezionale e residuale) e al più ampio senso di responsabilità del circuito politico-partitico (che dovrebbe evitare di infrangere surrettiziamente il vincolo referendario, o invocare l'astensionismo popolare) già potrebbero consentirgli di riprendere la via dell'espletamento della funzione specificamente assegnatagli in Assemblea costituente e che, nella storia repubblicana, solamente per pochi anni il *referendum* è davvero riuscito a svolgersi a pieno¹⁵⁹.

6. Brevi considerazioni conclusive

Una breve riflessione conclusiva.

Dall'analisi svolta nelle righe che precedono è emersa evidente la *mala gestio* che, nei primi settantacinque anni di storia repubblicana, ha connotato l'impiego degli istituti di democrazia diretta, per i motivi esposti in relazione a ciascuno di essi.

L'immagine che risulta dal quadro esaminato, purtroppo, è quella di una storica e «vicendole inimicizia» tra democrazia rappresentativa e diretta¹⁶⁰.

Eppure, tra le due forme di democrazia in questione non è affatto rinvenibile una sorte di contrasto genetico insuperabile¹⁶¹. Non v'è, cioè, un'ontologica avversione della democrazia diretta nei confronti di quella rappresentativa, e viceversa.

Ci si deve chiedere da dove nascano, allora, le relative tensioni.

Principalmente – sembra potersi affermare – dall'impiego non consono che di petizione, iniziativa popolare e *referendum* si è fatto nella prassi (il quale risulta legato a doppio filo alla scarsa effettività ontologica di simili istituti).

Il dato è questo e va debitamente considerato.

I tempi sono, però, oramai maturi per un'inversione di tendenza. Infatti, nell'attuale congiuntura storica, caratterizzata dalla visibile crisi della rappresentanza politica e del ruolo dei partiti¹⁶², sarebbe alquanto opportuna una ripresa di vitalità degli istituti di democrazia diretta, eventualmente

cinque *referendum* del 1995 conclusisi con esito abrogativo» di cui, in senso evidentemente critico, e da superare, parla M. VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, cit., 510.

¹⁵⁸ L'auspicio è stato più recentemente espresso da L. CASSETTI, *Vitalità e prospettive del referendum abrogativo. Appunti per una riflessione a partire dai quesiti in materia di magistratura*, in federalismi.it, Paper - 11 maggio 2022, 10, ma già da altri precedentemente manifestato (cfr., *ivi*, la nota 18).

¹⁵⁹ L'idea alla base è che vi sia ancora spazio per il positivo esplicarsi dello strumento referendario, di cui, invece, A. BARBERA - A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 249, parlano nel senso dell'intervenuto esaurimento della relativa funzione. Secondo gli A., invero, il fatto che (negli ultimi anni soprattutto) abbiano registrato ripetuti insuccessi deve legarsi a doppio filo alla circostanza per cui «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 politico: raggiunto lo scopo sembra esaurirsi la loro funzione».

¹⁶⁰ Così qualifica i rapporti tra rappresentanza e istituti di democrazia diretta P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della c.d. democrazia diretta*, cit., 1.

¹⁶¹ È di tale avviso, ad esempio, T.F. GIUPPONI, *La “democrazia elettorale”, tra rappresentatività e governabilità*, in federalismi.it, n. speciale 1/2017, 2-3, secondo cui tanto la democrazia della rappresentanza, quanto gli istituti di democrazia diretta, nella formazione dell'indirizzo politico di una società pluralistica, concorrono ad alimentare il circuito democratico-rappresentativo.

¹⁶² Ben evidenziata nel periodo più recente, tra gli altri, anche da A. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in Rivista AIC, n. 1/2017.

anche affidando il compito di rappresentare la volontà popolare a nuove proposte di democrazia partecipativa¹⁶³.

Si fa riferimento a misure il cui impiego dovrebbe andare di pari passo con l'utilizzo degli strumenti digitali, di cui è certamente auspicabile l'implementazione, ma sempreché, ovviamente, se ne faccia un uso sapiente.

Invero, iniziative come quelle delle consultazioni popolari che si svolgono sul *web* sono certamente da salutarsi con favore, ma rischiano di perdere di senso e rilievo pratico se non accompagnate da un'adeguata campagna di informazione alla collettività. Fermo restando il problema del *digital divide*¹⁶⁴, infatti, sono quasi certamente destinate al fallimento se non correttamente supportate da una preventiva attività di supporto¹⁶⁵.

Altro aspetto di rilievo è poi quello delle corrette modalità di impiego delle nuove tecnologie a sostegno delle istanze dei cittadini, sia da un punto di vista qualitativo, che quantitativo, al fine di scongiurare il pericolo dell'ineffettività.

Quanto al primo profilo, occorrerebbe allora evitare la sottoposizione ai consociati di questioni tra loro eterogenee, al fine di impedire che l'effetto benefico delle nuove proposte partecipative possa essere vanificato, in tutto o in parte, dalla confusione ingenerata dalla necessità di fornire riscontro, anche se con un semplice clic, a questioni prive di qualsiasi collegamento.

Si tratta di un'esigenza che non sorge certo per effetto dell'impiego dello strumentario digitale, ma che, anzi, è assai risalente nel tempo. Già in epoca romana, ad esempio, con la *Lex Caecilia Didia de modo legum promulgandarum* venne imposto il divieto di introdurre in un unico disegno di legge una raccolta di misure non correlate, al fine di evitare che venissero approvate le c.d. *leges saturae*, ossia le leggi "variegate", aventi a oggetto materie eterogenee¹⁶⁶. Ecco, analoga imposizione, per non frustrare le potenzialità dello strumento tecnologico e della relativa capacità di coinvolgere un elevato numero di consociati, dovrebbe caratterizzare oggi le nuove modalità partecipative.

Per le medesime finalità – passando così al secondo aspetto – sarebbero, inoltre, da evitare utilizzi numericamente smodati delle nuove opportunità di consultazione popolare rapida offerte dai mezzi digitali, anche per impedire che l'eccessivo ricorso al popolo, su qualsiasi questione, possa deviare in senso plebiscitario le caratteristiche proprie del nostro ordinamento.

Insomma, anche rispetto all'apporto popolare alla gestione della cosa pubblica, ci si ritrova oramai di fronte al c.d. dilemma digitale¹⁶⁷, di non facile risoluzione.

¹⁶³ Ne prefigura la possibile introduzione, ad esempio, P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in federalismi.it, speciale 1/2017, in part. 11 ss.

¹⁶⁴ Con il termine di *digital divide* si fa riferimento al fenomeno di esclusione di talune persone dal mondo di internet, dovuto alle più disparate ragioni (di età, alfabetizzazione informativa, sociali, geografiche, ecc.). Al riguardo, P. PASSAGLIA, *Internet come ordinamento giuridico*, M. Nisticò - P. Passaglia (curr.), *Internet e Costituzione*, Torino, 2014, 18, individua cinque differenti forme di esclusione da internet: a) la determinazione autoritativa, correlata a determinate situazioni (come, ad esempio, lo stato di detenzione); b) le carenze infrastrutturali, che rendono impossibile la connessione in determinate aree; c) le difficoltà economiche che impediscono a un individuo di possedere o detenere strumenti che consentano un adeguato accesso alla rete; d) i problemi di ordine fisico che precludono al soggetto la fruizione di determinati contenuti; e) la presenza di deficit culturali dell'individuo, privo delle conoscenze informatiche sufficienti per interfacciarsi con un computer.

¹⁶⁵ Come è stato il caso, ad esempio, della consultazione popolare lanciata sul proprio sito istituzionale da Roma Capitale nel 2010 in merito alle possibili variazioni di percorso del tram 8 (nel dettaglio, in ordine allo spostamento del capolinea da Largo di Torre Argentina a Piazza Venezia), alla quale parteciparono solamente poco meno di quattromila cittadini, a fronte degli oltre due milioni e mezzo residenti nel Comune.

¹⁶⁶ La legge è stata rogata nel 98 a.C. dai consoli Cecilio Metello e Tito Didio: una delle due disposizioni di cui si componeva prevedeva il divieto di comprendere, in un'unica proposta di legge, disposizioni eterogenee al fine di evitare la votazione di proposte ritenute favorevoli insieme a proposte ritenute sfavorevoli. Sul punto, per approfondimenti anche di matrice storica, si veda R. SCEVOLA, *Osservazioni sulla 'lex Caecilia Didia de modo legum promulgandarum' (98 a.C.): il problema delle 'rogationes saturae'*, in *Scritti in onore di Alessandro Corbino*, Tricase, 2016.

¹⁶⁷ In questo caso, nella particolare declinazione del conflitto tra l'esigenza di non limitare la diffusione degli strumenti digitali e quella contrapposta di tutelare in modo adeguato la più adeguata partecipazione popolare alla vita del Paese.

Ben vengano, però, nuove forme di democrazia partecipativa supportate dalla tecnologia, a condizione, però, che se ne faccia un utilizzo corretto, ossia un impiego che (con le accortezze cui si è fatto riferimento) riesca davvero a garantire l'apporto popolare all'assunzione delle decisioni pubbliche.

Per programmare il futuro occorre, in ogni caso, tenere lo sguardo fisso al passato.

Il presupposto fondamentale per la fattiva attuazione delle nuove proposte di democrazia partecipativa cui si è fatto cenno, infatti, è che si riparta dalle fondamenta, ossia dagli istituti prefigurati nella Carta costituzionale dai padri costituenti per integrare la democrazia della rappresentanza con una più immediata forma di partecipazione popolare alla vita del Paese.

È allora in questo senso, alla luce della crisi del sistema partitico e della presa d'atto della relativa incapacità di rappresentare compiutamente ai governanti le esigenze dei governati, che dovrebbe essere precisamente e primariamente direzionato lo sforzo collettivo – del circuito partitico, del legislatore e del popolo – volto a conferire linfa nuova alla democrazia diretta e ai suoi rimedi classici.

Si tratta, infatti, di un elemento che, se debitamente impiegato, può offrire un inestimabile ausilio nella più ampia attuazione del principio democratico consacrato all'art. 1 della nostra Costituzione. Solo allora, come intervento di secondo livello, potrà iniziarsi davvero a disquisire di nuove forme di partecipazione popolare.